

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 29 czerwca 2010 r.*

W sprawie C-139/07 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości,
wniesione w dniu 28 lutego 2007 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez V. Kreuzschitz, P. Aalta oraz C. Dockseya,
działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

w której drugą stroną jest:

Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, z siedzibą w Ilmenau (Niemcy), reprezen-
towana przez C. Arholda oraz N. Wimmera, Rechtsanwältin,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niemiecki.

popierana przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez K. Wistrand, S. Johannesson oraz K. Petkovską, działające w charakterze pełnomocników,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, a także R. Silva de Lapuerta i C. Toader, prezesi izb, A. Rosas, K. Schieman, E. Juhász, G. Arestis (sprawozdawca) i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarze: H. von Holstein, zastępca sekretarza, i B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 czerwca 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 września 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W odwołaniu Komisja Wspólnot Europejskich wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5132 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym stwierdzono nieważność decyzji Komisji z dnia 28 maja 2002 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”) dotyczącej odmowy dostępu do dokumentów postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa przyznanej Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (zwanej dalej „TGI”).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 255 WE zapewnia każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych przez Radę z uwagi na interes publiczny lub prywatny.
- 3 Rozporządzenie (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. L 145, s. 43) zostało przyjęte na podstawie art. 255 ust. 2 WE.
- 4 Motywy 4, 6 i 11 tego rozporządzenia mają następujące brzmienie:

„(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[...]

(5) Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony, w przypadkach gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnym możliwym zakresie.

[...]

- (11) Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i rozważań tam, gdzie niezbędne jest chronienie ich możliwości wykonywania tych zadań. [...]
- 5 Pod tytułem „Cel” art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że rozporządzenie to zmierza do „określeni[a] zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej zwanych »instytucjami«) przewidzianych art. 255 traktatu WE w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów”.
- 6 Opatrzony tytułem „Beneficjenci i zakres” art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia nadaje każdemu obywatelowi Unii, każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji „zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu”. Artykuł 2 ust. 3 przewiduje, że rozporządzenie to odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, „na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej”.
- 7 Zgodnie z art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 do jego celów „dokument” „oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji”.

8 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001 zatytułowany „Wyjątki” przewiduje:

„[...]”

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— [...]

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[...]

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

7. Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. [...].

- 9 Artykuł 6 rozporządzenia nr 1049/2001 zatytułowany „Wnioski” stanowi w ust. 1, że „[w]nioski o udzielenie dostępu do dokumentu będą składane [...] w wystarczająco precyzyjny sposób, by pozwolić instytucji na zidentyfikowanie dokumentu”, oraz że „[w]nioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku”. Artykuł 6 ust. 2 stanowi, że „[j]eśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwróci się do wnioskodawcy o objaśnienie i udzieli wnioskodawcy wystarczającej pomocy w dokonaniu tego, na przykład dostarczając informacji o publicznych rejestrach dokumentów”. Artykuł 6 ust. 3 stanowi, że „[w] przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów rzeczonoj instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania”.

- 10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczególne zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, s. 1) definiuje procedury mające zastosowanie w przypadku wykonywania przez Komisję uprawnień w zakresie rozstrzygnięcia w kwestii zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, przyznanego jej na mocy art. 88 WE.
- 11 Pod tytułem „Prawa stron zainteresowanych” art. 20 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje:

„1. Każda zainteresowana strona może złożyć uwagi na podstawie art. 6 po decyzji Komisji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia. Do każdej z zainteresowanych stron, która złożyła takie uwagi, oraz do każdego beneficjenta pomocy indywidualnej zostaje wysłana kopia decyzji podjętej przez Komisję na podstawie art. 7.

2. Każda z zainteresowanych stron może powiadomić Komisję o jakiegokolwiek domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie oraz o jakiegokolwiek domniemanej pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku gdy Komisja uważa, że na podstawie znajdujących się w jej posiadaniu informacji istnieją niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii w sprawie, informuje o tym zainteresowaną stronę. W przypadku gdy Komisja podejmuje decyzję w sprawie dotyczącej przedmiotu dostarczonej informacji, przesyła kopię tej decyzji zainteresowanej stronie.

3. Na wniosek każda z zainteresowanych stron otrzymuje kopię jakiegokolwiek decyzji podjętej na podstawie art. 4 i 7, 10 ust. 3 i art. 11”.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 12 Pismem z dnia 1 grudnia 1998 r. Republika Federalna Niemiec zgłosiła Komisji różnego rodzaju środki, które miały na celu konsolidację finansową TGI, w tym częściowe zwolnienie ze spłaty pożyczki pieniężnej.
- 13 W dniu 4 kwietnia 2000 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 88 ust. 2 WE dotyczące zwolnienia ze spłaty wspomnianej pożyczki, któremu nadano numer referencyjny C 19/2000.
- 14 W dniu 12 czerwca 2001 r. Komisja wydała decyzję, w której dokonała oceny wyłącznie zwolnienia z zapłaty, uznając, że środek ten stanowił pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem. TGI nie zgodziła się z tą decyzją i wniosła w dniu 28 sierpnia 2001 r. do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności, która została oddalona wyrokiem wydanym w dniu 8 lipca 2004 r. w sprawie T-198/01 Technische Glaswerke Ilmenau przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2717. Wyrok ten został potwierdzony w postępowaniu odwoławczym wyrokiem Trybunału z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-404/04 P.
- 15 Pismem z dnia 3 lipca 2001 r. Komisja wszczęła drugie formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 88 ust. 2 WE, któremu nadała numer referencyjny C 44/2001, którego przedmiotem była między innymi wspomniana pożyczka pieniężna.
- 16 Pismem z dnia 24 października 2001 r. skarżąca przedstawiła swoje uwagi w ramach drugiego formalnego postępowania wyjaśniającego i zwróciła się do Komisji o udostępnienie jej jawnej wersji akt oraz, w dalszej kolejności, o możliwość przedstawienia nowych uwag. Komisja oddaliła ten wniosek pismem z dnia 23 listopada 2001 r.

- 17 Pismem z dnia 1 marca 2002 r. TGI wniosła, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, o udostępnienie ogółu dokumentów znajdujących się w aktach Komisji, dotyczących spraw z zakresu pomocy państwa, której była ona beneficjentem. Wnosząca odwołanie zwróciła się w szczególności o dokumenty w sprawie C-44/2001, jak również o ogół dokumentów z akt Komisji dotyczących pomocy państwa przyznanej na rzecz przedsiębiorstwa Schott Glas, z wyjątkiem tajemnic handlowych dotyczących innych przedsiębiorstw.
- 18 Pismem z dnia 27 marca 2002 r. Komisja oddaliła wniosek o dostęp do dokumentów, wskazując w szczególności, że dokumenty, których od niej zażądano, były objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja wskazała również, że dokumenty dotyczące TGI są przedmiotem toczącego się formalnego postępowania wyjaśniającego o numerze referencyjnym C 44/2001.
- 19 Pismem z dnia 15 kwietnia 2002 r. skarżąca skierowała do sekretarza generalnego Komisji, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, wniosek potwierdzający.
- 20 Mocą spornej decyzji sekretarz generalny Komisji oddalił wspomniany wniosek, potwierdzając poprzednią decyzję odmowną, uzasadniając swe stanowisko tym, iż ujawnienie różnych dokumentów, o dostęp do których wnioskowała wnosząca odwołanie, może naruszać ochronę celu kontroli i śledztwa, co stanowi wyjątek od prawa dostępu, przewidziany wyraźnie w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 21 Przytoczona decyzja wskazuje ponadto, że wniosek TGI dotyczył dokumentu zawierającego szczegółowy opis projektu Schott Glas, którego ujawnienie stwarzałoby ryzyko spowodowania istotnej szkody dla interesów handlowych tej spółki – chronionych wyraźnie mocą wyjątku od prawa dostępu, przewidzianego w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia. Co więcej, ta sama decyzja uściśliła, że po dokonaniu

analizy możliwości udostępnienia części wnioskowanych dokumentów, niewchodzących w zakres wyłączenia, okazało się, że podział tych dokumentów na części poufne i jawne był niemożliwy. Wreszcie decyzja ta stwierdza, że w niniejszej sprawie nie istniał żaden nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie omawianych dokumentów.

- 22 W dniu 2 października 2002 r., po przeprowadzeniu drugiego formalnego postępowania wyjaśniającego o sygnaturze C 44/2001, Komisja przyjęła decyzję C(2002) 2147 wersja ostateczna, w której stwierdza między innymi, że pożyczka pieniężna udzielona TGI stanowiła pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem. W dniu 17 grudnia 2002 r. TGI wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, która dała początek sprawie T-378/02, następnie wykreślonej z rejestru Sądu postanowieniem z dnia 16 maja 2007 r.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 23 Pismem złożonym w dniu 8 sierpnia 2002 r. w sekretariacie Sądu TGI wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, która tym razem dotyczyła odmowy dostępu do dokumentów bezpośrednio powiązanych z postępowaniem kontrolnym w sprawie pomocy państwa dla spółki Schott Glas. Królestwo Szwecji i Republika Finlandii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania wnoszącej odwołanie.
- 24 Komisja, popierana przez Schott Glas, wniosła do Sądu o oddalenie skargi jako bezpodstawnej.

- 25 Mocą zaskarżonego wyroku Sąd, po pierwsze, odrzucił skargę jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczyła ona stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji odmowy dostępu do dokumentów dotyczących „zamkniętego postępowania w sprawie pomocy w ramach prywatyzacji Jenaer Schott Glas”, a po drugie stwierdził nieważność spornej decyzji w części, w której dotyczy ona odmowy udzielenia dostępu do dokumentów związanych z postępowaniami w sprawie kontroli pomocy państwa przyznanej TGI.
- 26 W szczególności w ramach analizy podniesionego przez TGI zarzutu naruszenia art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącego wyjątku od prawa dostępu, opartego na ochronie celu kontroli, śledztwa i audytu, Sąd stwierdził w pkt 76 zaskarżonego wyroku, że dokumenty, których dotyczył wniosek, mają rzeczywiście związek ze „śledztwem” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, by dalej w pkt 77 tego wyroku stwierdzić, że sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca do uzasadnienia stosowania danego wyjątku. Sąd dodał następnie, że stosowanie takiego wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu oraz, po drugie, w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Sąd orzekł zatem, że badanie, jakie winna przeprowadzić instytucja w celu stosowania wyjątku, musi być przeprowadzone konkretnie dla danego dokumentu i wynikać z uzasadnienia decyzji.
- 27 Sąd dodał następnie w pkt 78 zaskarżonego wyroku, że z rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że wszystkie wyjątki wymienione w jego art. 4 ust. 1–3 są sformułowane w sposób, który wskazuje, iż mają zastosowanie „do dokumentu”. W tym samym punkcie wyroku Sąd wskazał, odwołując się do pkt 70 wyroku Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, że każdy z dokumentów objętych wnioskiem winien być przedmiotem konkretnej analizy.

- 28 Odnosząc się ponownie do cytowanego powyżej wyroku, Sąd podkreślił w pkt 79 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 instytucja może ocenić możliwość przyznania wnioskodawcy częściowego dostępu do dokumentów wyłącznie w oparciu o konkretną analizę każdego z nich, w przeciwieństwie do analizy abstrakcyjnej i ogólnej; Sąd wyjaśnił dalej w kontekście stosowania *ratione temporis* wyjątków od prawa dostępu, że art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, iż wyjątki, o których mowa w ust. 1–3 tego rozporządzenia, mają zastosowanie wyłącznie w okresie, w którym ochrona jest uzasadniona z punktu widzenia „treści dokumentu”. Orzekł on następnie w pkt 80 tego wyroku, że z uzasadnienia spornej decyzji nie wynika, by Komisja dokonała konkretnej oceny treści każdego z dokumentów, których dotyczył wniosek.
- 29 Poza tym Sąd w pkt 85 zaskarżonego wyroku wskazał, że spoczywający na instytucji obowiązek dokonania konkretnej oceny treści każdego z dokumentów, których dotyczy wniosek o dostęp, jest rozwiązaniem mającym charakter zasady, które stosuje się do wszystkich wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, niezależnie od dziedziny, której dotyczą objęte wnioskiem dokumenty, bez względu na to, czy dotyczą one karteli czy też kontroli pomocy ze środków publicznych.
- 30 Sąd dodał jednak w pkt 86 zaskarżonego wyroku, że analiza tego typu może nie być konieczna, gdy ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy odmówić dostępu bądź przeciwnie dostępu udzielić. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia zdaniem Sądu w szczególności, gdy pewne dokumenty są albo oczywiście objęte w całości wyjątkiem od prawa dostępu, albo przeciwnie, są oczywiście dostępne w całości, albo też stanowiły już uprzednio, w podobnych okolicznościach, przedmiot konkretnej oceny każdego z nich przez Komisję.
- 31 W celu zbadania, jak stwierdził Sąd w pkt 87 zaskarżonego wyroku, czy wniosek TGI obejmował dokumenty, których konkretna analiza każdego z nich nie była konieczna

ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy, w pkt 88 tego wyroku Sąd wskazał, że w spornej decyzji Komisja uzasadniła stosowanie wyjątku wynikającego z potrzeby ochrony celu kontroli i śledztwa, utrzymując, że w ramach toczących się śledztw dotyczących zgodności pomocy państwa z jednolitym rynkiem konieczna jest lojalna współpraca i wzajemne zaufanie pomiędzy Komisją, państwem członkowskim oraz zainteresowanymi przedsiębiorstwami, w celu umożliwienia „stronom” swobodnego przedstawienia swego stanowiska, oraz że ujawnienie dokumentów dotyczących tych śledztw „mogłoby szkodzić analizie skargi złożonej do Komisji, zagrażając temu dialogowi”.

- 32 Sąd uznał w pkt 89 zaskarżonego wyroku, że tak ogólna ocena mająca zastosowanie do wszystkich akt administracyjnych postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa przyznanej TGI nie wykazuje istnienia szczególnych okoliczności danego przypadku, które pozwalałyby uznać, że nie było konieczności przeprowadzania konkretnej analizy każdego z dokumentów, które wchodziły w skład tych akt. W szczególności, w opinii Sądu, nie dowodzi ona, że te dokumenty były wyraźnie w całości objęte wyjątkiem od prawa dostępu.
- 33 Co więcej, w pkt 92 zaskarżonego wyroku Sąd uznał za paradoksalne powoływanie się na potrzebę szczerego i bezpośredniego dialogu między Komisją, państwem członkowskim oraz „[zainteresowanymi] przedsiębiorstwami”, w klimacie lojalnej współpracy i wzajemnego zaufania po to, aby właśnie jednej z tych zainteresowanych „stron” odmówić dostępu do zapoznania się z każdą częścią informacji, która bezpośrednio dotyczy samego przedmiotu dyskusji.
- 34 Wreszcie Sąd stwierdził w pkt 100 zaskarżonego wyroku, że zarzut braku konkretnej analizy każdego z dokumentów, o których mowa we wniosku, zasługuje na uznanie oraz że zwyczajna odmowa Komisji udzielenia dostępu GTI do wnioskowanych dokumentów stanowiła w konsekwencji naruszenie prawa. Dlatego Sąd orzekł w pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku, że Komisja naruszyła art. 4 ust. 2 rozporządzenia

nr 1049/2001 oraz że zaskarżona decyzja w zakresie, w jakim dotyczy odmowy udzielenia dostępu do dokumentów z postępowań kontrolnych w sprawie pomocy przyznanej TGI, jest nieważna, bez konieczności badania innych zarzutów nieważności podniesionych przez TGI i Królestwo Szwecji. W pkt 3 sentencji Sąd ponadto obciążył Komisję własnymi kosztami oraz trzema czwartymi kosztów poniesionych przez TGI.

Żądania stron w postępowaniu przed Trybunałem

- ³⁵ W odwołaniu Komisja wnosi po pierwsze o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim stwierdza on nieważność spornej decyzji, a po drugie wnosi o obciążenie TGI kosztami postępowania.
- ³⁶ TGI, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania. Ponadto żądają one obciążenia Komisji kosztami postępowania.
- ³⁷ Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 marca 2008 r. Królestwo Danii zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania TGI na podstawie art. 93 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem, to znaczy wyłącznie w drodze przedstawienia uwag w toku procedury ustnej.

W przedmiocie odwołania

- 38 W uzasadnieniu odwołania Komisja podnosi pięć zarzutów. Dotyczą one w pierwszej kolejności błędnej wykładni art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, po drugie naruszenia woli prawodawcy, po trzecie naruszenia art. 4 tego rozporządzenia, po czwarte naruszenia art. 255 WE w kontekście przepisów i celu tego rozporządzenia i po piąte innych naruszeń prawa, jakimi jest obarczony zaskarżony wyrok.
- 39 Zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję, dotyczący błędnej wykładni art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, dzieli się na dwie części.

Argumentacja stron

- 40 W pierwszej części zarzutu pierwszego Komisja zarzuca Sądowi, że orzekając w pkt 87–89 zaskarżonego wyroku, iż nie zachodziły „szczególne okoliczności danej sprawy”, w rozumieniu pkt 86 wspomnianego wyroku, pozwalające na uznanie, iż nie było potrzeby dokonania konkretnej analizy każdego z dokumentów, których dotyczył wniosek o udzielenie dostępu złożony przez TGI, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 41 W opinii Komisji zachodziły „szczególne okoliczności danej sprawy”, które czyniły oczywistym fakt, iż należy odmówić dostępu do dokumentów, o który wniosowała TGI. Uważa ona w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału

i Sądu brak w ramach postępowań w sprawie pomocy państwa prawa wglądu do akt służącego innym zainteresowanym niż państwo członkowskie, które udzieliło pomocy, winien być uznany za „szczególną okoliczność danej sprawy”, w przeciwnym razie rozporządzenie nr 1049/2001 nie byłoby zgodne z tym orzecznictwem.

- 42 Wynika stąd zdaniem Komisji, że „szczególne okoliczności danej sprawy” wskazują wyraźnie, że należało odmówić dostępu do „wszystkich dokumentów z akt Komisji we wszystkich sprawach z zakresu pomocy państwa [...] dotyczących [TGI]”, bez konieczności wcześniejszego przeprowadzenia konkretnej analizy każdego ze wspomnianych dokumentów, oraz że wszystkie one wchodziły w zakres wyjątku od prawa dostępu, przewidzianego w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 43 Poza tym Komisja twierdzi, że pkt 86 i 89 zaskarżonego wyroku są ze sobą sprzeczne. W pkt 89 Sąd poszukuje dowodu na istnienie szczególnych okoliczności w celu wykazania, że konkretna analiza każdego z dokumentów nie jest konieczna, podczas gdy w pkt 86 stwierdza, że okoliczności tego rodzaju winny mieć charakter oczywisty a nie wynikać z przeprowadzonego dowodu.
- 44 TGI, Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji twierdzą, że argumenty przedstawione przez Komisję w ramach pierwszej części zarzutu pierwszego są bezzasadne i w konsekwencji także powinny zostać oddalone.
- 45 TGI jest zdania, że brak w ramach postępowań dotyczących pomocy państwa prawa wglądu do akt służącego innym zainteresowanym niż państwo członkowskie, które udzieliło pomocy, nie stanowi samo w sobie przeszkody w wykonywaniu prawa dostępu do dokumentów zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001. Twierdzi ona, że fakt, iż chodzi tu o dokumenty dotyczące postępowań kontrolnych w przedmiocie pomocy państwa, nie uzasadnia żadnego szczególnego traktowania. Tym samym okoliczność, że rozporządzenie nr 659/1999 nie przyznaje wspomnianym zainteresowanym w postępowaniach tego rodzaju żadnego prawa wglądu do akt, nie jest

również wystarczająco szczególnym powodem, by odstąpić od analizy każdego dokumentu, którego dotyczy wniosek złożony zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001.

- 46 Ponadto TGI zwraca uwagę, że „szczególne okoliczności danej sprawy” winny wykraczać poza prosty fakt, że sporna sprawa dotyczy dziedziny pomocy państwa. Zdaniem TGI musi chodzić o szczególne okoliczności „danej sprawy” a nie okoliczności wspólne i ogólnie spotykane w dziedzinie pomocy państwa. W przeciwnym wypadku byłoby to jednoznaczne z wyłączeniem rodzajowym w odniesieniu do postępowań kontrolnych w zakresie pomocy państwa, a w konsekwencji niemożnością stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 w postępowaniach kontrolnych, z czym nie zgodziła się Komisja.
- 47 Republika Finlandii dodaje, że nie ma znaczenia, czy wnioskodawca jest beneficjentem pomocy państwa lub też innym podmiotem, o którym mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001. Ze względu na to, że przepis ten znajduje zastosowanie do wszystkich bez różnicy wniosków o dostęp do dokumentów, nie przewiduje on dla beneficjenta pomocy pozycji mniej korzystnej niż zagwarantowana innym wnioskodawcom przy rozpatrywaniu wniosku o dostęp do dokumentów dotyczących postępowań kontrolnych w zakresie pomocy państwa.
- 48 Królestwo Szwecji podnosi, że zasada przejrzystości, gwarantowana rozporządzeniem nr 1049/2001, i zasada prawa do obrony, z której wynika prawo wglądu do akt postępowań kontrolnych w zakresie pomocy państwa, są dwiema różnymi zasadami, które nie realizują jednakowego celu, stąd też orzecznictwo dotyczące prawa do obrony na gruncie przywołanych postępowań nie ma zastosowania do rozpatrywania wniosku o dostęp do dokumentów instytucji złożonych na podstawie tego rozporządzenia.
- 49 Poza tym TGI twierdzi, że do Komisji należy przedstawienie dowodu na istnienie szczególnych okoliczności, skoro to ona powołuje się na wyjątek od zasady ogólnej,

wedle której należy dokonać konkretnej analizy każdego z dokumentów, których dotyczy wniosek o dostęp do dokumentów. W konsekwencji Trybunał nie ma obowiązku dochodzenia z urzędu istnienia tego rodzaju okoliczności.

Ocena Trybunału

- 50 Tytułem wstępu należy wskazać, że wniosek złożony przez TGI dotyczył całości akt administracyjnego postępowania kontrolnego w sprawie przyznanej jej pomocy państwa.
- 51 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 przyjęte na podstawie art. 255 ust. 2 WE ma na celu, jak wskazano w motywie 4 i art. 1, zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Jednocześnie z rozporządzenia tego wynika, w szczególności z jego motywu 11 i art. 4, że przewiduje ono system wyjątków w tym względzie oraz że prawo dostępu do dokumentów jest mimo wszystko poddane pewnym ograniczeniom ze względów na interes publiczny lub prywatny.
- 52 W niniejszej sprawie Komisja odmówiła przekazania TGI dokumentów postępowań kontrolnych w zakresie przyznanej jej pomocy państwa, powołując się na wyjątek od prawa dostępu do dokumentów przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, który dotyczy ochrony celów kontroli, śledztwa czy audytu. Jak wynika z pkt 76 zaskarżonego wyroku, dokumenty, których dotyczy wniosek o dostęp do dokumentów złożony przez TGI na podstawie tego rozporządzenia, mają rzeczywiście związek ze „śledztwem” w rozumieniu tego rozporządzenia.

- 53 Aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, nie wystarczy powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja jest zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 49).
- 54 Niemniej jednak Trybunał orzekł, iż jest zasadniczo dopuszczalne, by właściwa instytucja wspólnotowa oparła się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (zob. ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 50).
- 55 Tego rodzaju ogólne domniemanie dotyczące postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa może wynikać z rozporządzenia nr 659/1999, jak również z orzecznictwa w przedmiocie prawa dostępu do dokumentów z akt postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję. Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z motywem 2 rozporządzenia nr 659/1999 rozporządzenie to zmierza do skodyfikowania opracowanej i ustanowionej przez Komisję zgodnie z orzecznictwem spójnej praktyki stosowania art. 88 WE.
- 56 Rozporządzenie nr 659/1999, a w szczególności art. 20, nie przyznaje zainteresowanym, w ramach wszczętego na podstawie art. 88 ust. 2 WE postępowania kontrolnego, żadnego prawa dostępu do dokumentów z akt postępowań administracyjnych Komisji.

- 57 Artykuł 6 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi natomiast, że uwagi uzyskane przez Komisję w ramach wspomnianych postępowań kontrolnych są przekazywane zainteresowanemu państwu członkowskiemu, które może następnie odpowiedzieć na nie w wyznaczonym terminie. Postępowanie kontrolne w sprawie pomocy państwa jest bowiem, zważając na jego ogólną strukturę, postępowaniem wszczętym w stosunku do państwa członkowskiego, które przyznało pomoc, Komisja nie może zatem, nie naruszając prawa do obrony, posługiwać się informacjami, co do których państwo to nie miało możliwości przedstawienia swych uwag (wyrok z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. s. I-7869, pkt 81).
- 58 Z powyższych rozważań wynika, że zainteresowani, z wyjątkiem państwa członkowskiego, które przyznało pomoc, nie dysponują w ramach postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa prawem wglądu do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowań administracyjnych Komisji. Nie należy zapominać o tej okoliczności przy dokonywaniu wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. 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.
- 59 Prawo wglądu do akt postępowań administracyjnych w ramach postępowania kontrolnego wszczętego zgodnie z art. 88 ust. 2 WE oraz prawo dostępu do dokumentów wynikające z rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się z prawnego punktu widzenia, co jednak nie zmienia faktu, że prowadzą 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, a w razie potrzeby przedstawienia stanowiska w tym zakresie w swoich uwagach, co może zmienić charakter takiego postępowania.

- 60 Poza tym należy dodać, że inaczej niż w przypadkach, w których instytucje wspólnotowe działają jako prawodawcy, w których winien być dopuszczony, na podstawie motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, szerszy dostęp do dokumentów, jak w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, dokumenty postępowań kontrolnych w zakresie pomocy państwa, jak te objęte wnioskiem TGI, wpisują się w ramy szczególnych funkcji administracyjnych przyznanych tym instytucjom na podstawie art. 88 WE.
- 61 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że w celu dokonania wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 Sąd w zaskarżonym wyroku winien był wziąć pod uwagę okoliczność, iż zainteresowani inni niż państwa członkowskie uczestniczące w postępowaniach kontrolnych w sprawie pomocy państwa nie dysponują prawem wglądu do dokumentów postępowań administracyjnych Komisji, a w związku z tym winien był uwzględnić ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów akt administracyjnych może stwarzać zagrożenie dla ochrony celów śledztwa.
- 62 To ogólne domniemanie nie wyklucza prawa zainteresowanych do wykazania, że dany dokument, o którym ujawnienie wnoszą, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 63 Nie uwzględniając przytoczonej okoliczności i orzekając błędnie w pkt 87–89 zaskarżonego wyroku, iż nie było oczywiste w niniejszej sprawie, że należało odmówić dostępu do dokumentów postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa, których dotyczył wniosek złożony przez TGI na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, bez przeprowadzenia wcześniejszej konkretnej analizy każdego dokumentu, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia.

- 64 Sąd też należy uznać pierwszą część zarzutu pierwszego podniesionego przez Komisję za zasadną, a tym samym uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim stwierdził on nieważność spornej decyzji, przy czym nie ma potrzeby rozpatrywania drugiej części tego zarzutu ani innych zarzutów Komisji przytoczonych w uzasadnieniu odwołania.

W przedmiocie skargi

- 65 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeżeli stan postępowania na to pozwala. Należy wskazać, że okoliczność taka zachodzi w niniejszej sprawie.
- 66 Skarga TGI do Sądu, przed wydaniem orzeczenia w jej przedmiocie przez Sąd, zmierzała do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmawiała ona dostępu do dokumentów postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa przyznanej TGI i opierała się na naruszeniu przez Komisję art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. W uzasadnieniu tej podstawy stwierdzenia nieważności TGI przywołała liczne zarzuty. Po pierwsze, Komisja odmówiła dostępu do dokumentów objętych wnioskiem bez przeprowadzenia konkretnej analizy każdego z nich. Po drugie, instytucja ta niesłusznie oparła się na wypracowanych przez orzecznictwo rozwiązaniach dotyczących odmowy dostępu do dokumentów związanych z postępowaniami w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nie mogą być porównywane z postępowaniami kontrolnymi w zakresie pomocy państwa. Po trzecie, Komisja naruszyła prawo do częściowego dostępu. Po czwarte, przewidziane w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wyważenie interesów winno było doprowadzić do ujawnienia wnioskowanych dokumentów.

- 67 Odnosząc się do zarzutu pierwszego, z pkt 61–63 niniejszego wyroku wynika, że Komisja mogła na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 odmówić dostępu do dokumentów postępowań kontrolnych w zakresie pomocy państwa, których dotyczył wniosek złożony przez TGI zgodnie z tym rozporządzeniem, nie przeprowadzając uprzednio konkretnej analizy każdego z tych dokumentów.
- 68 Wobec braku dowodów, które mogłyby obalić ogólne domniemanie wspomniane w pkt 61 niniejszego wyroku, TGI nie ma podstaw, by twierdzić, że Komisja miała obowiązek dokonania takiej analizy, tym samym zarzut pierwszy należy oddalić.
- 69 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi jest bezskuteczny. Mając na względzie, że art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 dopuszcza co do zasady odmowę dostępu do dokumentów składających się na akta postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa, uzasadnienie odmowy oparte również na aspektach postępowań w przedmiocie uchybienia państwa członkowskiego nie czyni odmowy niezgodną z prawem.
- 70 Zarzuty trzeci i czwarty są bezpodstawne. W skardze TGI nie powołuje się bowiem ani na okoliczność, że ogólne domniemanie, o którym mowa w pkt 61 niniejszego wyroku, dotyczyło jedynie części dokumentów, do których odnosił się jej wniosek, ani na nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie tych dokumentów. Jak wynika ze skargi, powołuje się ona wyłącznie na swój interes jako beneficjenta pomocy państwa, którego dotyczy postępowanie kontrolne.
- 71 W konsekwencji skargę TGI do Sądu, żądającą stwierdzenia nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim odmawia ona dostępu do dokumentów postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa przyznanej TGI, należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 72 Artykuł 122 akapit pierwszy regulaminu stanowi, że jeśli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Artykuł 118 § 4 akapit pierwszy stanowi, że państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.
- 73 Ponieważ odwołanie Komisji zostało uwzględnione, a skarga TGI przed Sądem oddalona, należy obciążyć TGI, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję tak w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym, zgodnie z jej żądaniem.
- 74 Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji ponoszą własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Uchyła się pkt 1 i 3 sentencji wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau przeciwko Komisji.

- 2) **Skarga wniesiona do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich w celu stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 28 maja 2002 r. zostaje oddalona w zakresie, w jakim dotyczy odmowy dostępu do dokumentów postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa przyznanej Technische Glaswerke Ilmenau GmbH.**

- 3) **Technische Glaswerke Ilmenau GmbH pokrywa, poza jej własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską tak w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.**

- 4) **Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji ponoszą własne koszty.**

Podpisy

