

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 29 juni 2010\*

I mål C-139/07 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 28 februari 2007,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av V. Kreuschitz, P. Aalto och C. Docksey, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

**Technische Glaswerke Ilmenau GmbH**, Ilmenau (Tyskland), företrädd av C. Arhold och N. Wimmer, Rechtsanwälte,

sökande i första instans,

\* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

**Konungariket Danmark**, företrätt av B. Weis Fogh, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i överklagandet,

**Republiken Finland**, företrädd av J. Heliskoski, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

**Konungariket Sverige**, företrätt av K. Wistrand, S. Johannesson och K. Petkovska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta och C. Toader samt domarna A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis (referent), och T. von Danwitz,

generaladvokat: J. Kokott,  
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein och handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2009,

och efter att den 8 september 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- <sup>1</sup> Europeiska gemenskapernas kommission har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 14 december 2006 i mål T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen (REG 2006, s. II-5131) (nedan kallad den överklagade domen), i vilken förstainstansrätten ogiltigförklarade kommissionens beslut av den 28 maj 2002 (nedan kallat det omtvistade beslutet), i den del som ansökan om tillgång till handlingar som rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder som beviljats Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (nedan kallat TGI) avslås.

## Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 255 EG tillerkänns varje unionsmedborgare, och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat, rätt till tillgång till Europaparlamentets, Europeiska unionens råds och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som ska bestämmas av rådet under hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen.
- 3 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) antogs med stöd av artikel 255.2 EG.
- 4 Skälen 4, 6 och 11 i nämnda förordning har följande lydelse:

”(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.

...

- (6) Större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenkap av lagstiftare, även när det rör sig om delegerade befogenheter, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt.

...

(11) I princip bör institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten. Vissa allmänna och privata intressen bör emellertid skyddas genom undantagsbestämmelser. Institutionerna bör ges möjlighet att skydda sina interna samråd och överläggningar då detta krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. ...”

- 5 Artikel 1 i förordning nr 1049/2001 har rubriken ”Syfte”. I punkt a i denna artikel anges att förordningens syfte är att ”fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens (nedan kallade institutionerna) handlingar i enlighet med artikel 255 i EG-fördraget på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar”.
- 6 Artikel 2 har rubriken ”Tillgångsberättigade och tillämpningsområde”. Enligt punkt 1 i denna artikel ska varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar ”med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning”. I punkt 3 i samma artikel föreskrivs att förordningen ska tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen ”inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden”.
- 7 Enligt artikel 3 a i förordning nr 1049/2001 avses med begreppet ”handling” i denna förordning ”allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde”.

8 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001, med rubriken "Undantag", föreskrivs följande:

"...

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

— ...

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. ...”

9. Artikel 6 i förordning nr 1049/2001 har rubriken ”Ansökningar”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs att ”[e]n ansökan om tillgång till en handling skall ... vara tillräckligt utförlig för att institutionen skall kunna identifiera handlingen” och att ”[s]ökanden är inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan”. I punkt 2 i samma artikel föreskrivs att [o]m en ansökan inte är tillräckligt utförlig skall institutionen uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och bistå sökanden med detta”. I punkt 3 i artikeln anges att ”[o]m en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning.

- 10 I rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88] i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1) anges vidare vilka förfaranden som ska tillämpas av kommissionen när den, med stöd av sin befogenhet enligt artikel 88 EG, tar ställning till huruvida statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden.
- 11 I artikel 20 i förordning nr 659/1999, med rubriken "Intresserade parter rättigheter", föreskrivs följande:

"1. Varje intresserad part kan lämna synpunkter i enlighet med artikel 6 efter det att kommissionen har beslutat att inleda det formella granskningsförfarandet. Varje intresserad part som har lämnat sådana synpunkter och varje mottagare av individuellt stöd skall tillställas en kopia av det beslut som kommissionen har fattat i enlighet med artikel 7.

2. Varje intresserad part kan underrätta kommissionen om varje påstått olagligt stöd och varje påstått missbruk av stöd. Om kommissionen anser att den, på grundval av de upplysningar den innehar, inte har tillräckligt underlag för att ta ställning till fallet skall den underrätta den intresserade parten om detta. Om kommissionen fattar ett beslut i ett fall där upplysningar har lämnats skall den sända en kopia av detta beslut till den intresserade parten.

3. Varje intresserad part skall på begäran erhålla en kopia av varje beslut enligt artiklarna 4, 7, 10.3 och 11."



## Bakgrund till tvisten

- 12 Genom skrivelse av den 1 december 1998 anmälde Förbundsrepubliken Tyskland till kommissionen olika åtgärder vilka syftade till ekonomisk konsolidering av TGI, däribland en begränsad betalningsbefrielse och ett banklån.
- 13 Den 4 april 2000 inledde kommissionen det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG avseende nämnda befrielse och lån. Granskningsförfarandet gavs ärendenummer K 19/2000.
- 14 Kommissionen förklarade i beslut av den 12 juni 2001, i vilket den begränsade sin prövning till betalningsbefrielsen, att denna åtgärd utgjorde ett statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. TGI vände sig mot detta beslut genom att den 28 augusti 2001 väcka talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten. Förstainstansrätten ogillade denna talan i dom av den 8 juli 2004 i mål T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen (REG 2004, s. II-2717), vilken överklagades till domstolen, som ogillade överklagandet i dom av den 11 januari 2007 i mål C-404/04 P.
- 15 Kommissionen inledde den 3 juli 2001 ett andra formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG, som bland annat rörde banklånet. Det granskningsförfarandet gavs ärendenummer K 44/2001.
- 16 TGI yttrade sig i skrivelse av den 24 oktober 2001 i det andra formella granskningsförfarandet och begärde att kommissionen skulle låta bolaget få ta del av en icke-konfidentiell version av handlingarna i ärendet och att därefter få inkomma med ett nytt yttrande. Kommissionen avslog denna begäran genom skrivelse av den 23 november 2001.

- 17 TGI begärde genom skrivelse av den 1 mars 2002, med stöd av förordning nr 1049/2001, att få tillgång till samtliga handlingar i kommissionens ärenden rörande statligt stöd, vilka avsåg bolaget, särskilt i ärendet med nummer K 44/2001, och samtliga handlingar i kommissionens ärenden rörande statligt stöd till företaget Schott Glas, med undantag för uppgifter om andra företags företagshemligheter.
- 18 Kommissionen avslag i skrivelse av den 27 mars 2002 ansökan om tillgång till dessa handlingar, varvid kommissionen bland annat anförde att handlingarna i fråga omfattas av undantaget i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Kommissionen preciserade också att handlingarna rörande TGI är handlingar som ingår i det pågående formella granskningsförfarandet K 44/2001.
- 19 TGI gav genom skrivelse av den 15 april 2002 till kommissionens generalsekreterare in en bekräftande ansökan avseende samma handlingar, i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001.
- 20 Kommissionen avslag i det omtvistade beslutet denna ansökan om tillgång till handlingar, och bekräftade således det tidigare avslaget på TGI:s ansökan, med motiveringen att tillgång till dessa olika handlingar riskerar att undergräva skyddet för syftet med inspektioner och utredningar. Detta utgör ett undantag från rätten att få tillgång till handlingar som är uttryckligen föreskrivet i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 21 I beslutet angavs dessutom att TGI:s ansökan innefattade en begäran om att få tillgång till en handling som innehåller en detaljerad beskrivning av ett av Schott Glas projekt och att det skulle innebära en stor risk att detta bolags affärsintressen skadades allvarligt, om det gavs tillgång till denna handling, och att detta intresse uttryckligen skyddas genom undantaget från tillgång till handlingar i artikel 4.2 i nämnda förordning. I beslutet preciserades vidare att kommissionen hade undersökt möjligheten att

ge tillgång till de avsnitt i de begärda handlingarna som inte omfattas av undantagen, men att det hade visat sig att det inte gick att dela upp dessa handlingar i konfidentiella och icke-konfidentiella avsnitt. Kommissionen angav vidare att det inte föreligger något övervägande allmänintresse som i förevarande fall skulle ge anledning att lämna ut handlingar i fråga.

- 22 Efter det att det andra formella granskningsförfarandet med ärendenummer K 44/2001 hade avslutats, den 2 oktober 2002, antog kommissionen beslut K(2002) 2147 slutlig, i vilket den bland annat förklarade att banklånet till TGI utgör ett statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. TGI vände sig mot detta beslut genom att den 17 december 2002 väcka talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid förstainstansrätten (mål T-378/02). Det målet avskrevs genom beslut av den 16 maj 2007.

### **Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen**

- 23 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 augusti 2002 väckte TGI talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, utom i den del ansökan avslås vad avser tillgång till handlingar som är direkt knutna till det pågående granskningsförfarandet rörande statligt stöd till Schott Glas. Konungariket Sverige och Republiken Finland har tillåtit att intervensera till stöd för TGI:s yrkanden.
- 24 Kommissionen, som stöds av Schott Glas, yrkade å sin sida att förstainstansrätten skulle ogilla talan.

- 25 Förstainstansrätten avvisade i den överklagade domen talan vad avser yrkandet om ogiltigförklaring av ett påstått tyst beslut om avslag på ansökan om tillgång till handlingarna avseende "det avslutade stödförfarandet rörande privatiseringen av Jenaer Schott Glas" och ogiltigförklarade det omtvistade beslutet, i den del som ansökan om tillgång till handlingar som rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder som beviljats TGI avslås.
- 26 Förstainstansrätten förklarade inledningsvis – vad avser TGI:s grund om åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1049/2001 vad avser undantaget från rätten till tillgång för att skydda syftet med inspektioner, utredningar och revision – i punkt 76 i den överklagade domen att de handlingar som avses i ansökan om tillgång till handlingar i själva verket rörde en "utredning"[\*], i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i denna förordning, och att den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag inte är tillräcklig för att tillämpa undantaget. .[\*I den svenska versionen av förstainstansrättens dom talas det i den nämnda punkten om "undersökning". I enlighet med terminologin i förordning nr 1049/2001 används hädanefter begreppet "utredning". Övers. anm.] Förstainstansrätten tillade att en sådan tillämpning i princip enbart är motiverad om institutionen tidigare har bedömt, för det första, huruvida tillgången till handlingen skulle kunna medföra konkret och faktisk skada på det skyddade intresset och, för det andra – vad gäller de fall som avses i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 –, huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av att den ifrågavarande handlingen lämnas ut. Förstainstansrätten ansåg därför att den prövning som institutionen ska göra för att tillämpa ett undantag ska vara konkret och framgå av motiven till beslutet
- 27 Förstainstansrätten preciserade därefter i punkt 78 i domen att det framgår av förordning nr 1049/2001 att samtliga undantag som nämns i artikel 4.1–4.3 i denna förordning enligt bestämmelsernas lydelse är tillämpliga på "en handling". I samma punkt förklarade förstainstansrätten även, med hänvisning till punkt 70 i förstainstansrättens dom av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen (REG 2005, s. II-1121), att en konkret prövning ska ske för varje handling som avses i ansökan.

- 28 Förstainstansrätten underströk, i punkt 79 i den överklagade domen, återigen med hänvisning till sistnämnda dom, att det bara är genom en konkret och individuell bedömning, men däremot inte en abstrakt och övergripande bedömning, som institutionen kan bedöma om det är möjligt att ge sökanden delvis tillgång, i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, och att det, vad gäller tillämpningen i tiden av undantagen från rätten att få tillgång, i artikel 4.7 föreskrivs att de undantag som anges i punkterna 1–3 i samma artikel enbart ska tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av ”handlingens innehåll”. Förstainstansrätten förklarade därefter i punkt 80 i domen att det i förevarande fall inte framgick av skälen till beslutet att kommissionen hade gjort en konkret och individuell bedömning av innehållet i de handlingar som avsågs i ansökan om tillgång.
- 29 Förstainstansrätten anmärkte vidare, i punkt 85 i den överklagade domen, att skyldigheten för en institution att göra en konkret och individuell bedömning av innehållet i de handlingar som avses i ansökan om tillgång är en princip som är tillämplig på samtliga undantag som nämns i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, oavsett vilket område de begärda handlingarna rör, exempelvis beroende på om det är fråga om samordnade förfaranden eller granskning av statligt stöd.
- 30 Förstainstansrätten tillade emellertid i punkt 86 i den överklagade domen att sagda prövning däremot inte är nödvändig när det, på grund av särskilda omständigheter i det enskilda fallet, är uppenbart att tillgång till handlingarna inte ska ges eller att det tvärtom är uppenbart att tillgång till handlingarna ska ges. Så kan bland annat vara fallet när det antingen är uppenbart att vissa handlingar i sin helhet omfattas av ett undantag från rätten att få tillgång till handlingar eller att det är uppenbart att handlingarna ska lämnas ut i sin helhet eller, slutligen, att de redan har varit föremål för en konkret och individuell bedömning av kommissionen under liknande omständigheter.
- 31 Förstainstansrätten förklarade i punkt 87 i den överklagade domen att den skulle pröva huruvida TGI:s ansökan avsåg handlingar beträffande vilka kommissionen, med

hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, inte behövde göra en sådan konkret och individuell prövning. Förstainstansrätten fann vid sin prövning, i punkt 88 i domen, att kommissionen i beslutet hade angett att den tillämpat undantaget för att skydda syftet med inspektioner och utredningar, på grund av att pågående utredningar som rör huruvida ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden måste bygga på lojalt samarbete och ömsesidigt förtroende mellan kommissionen, medlemsstaten och de berörda företagen, så att de olika "parterna" kan uttrycka sig fritt, varvid tillgång till handlingar i en sådan utredning, "skulle kunna undergräva undersökningen av detta klagomål genom att försvåra denna dialog".

- 32 Förstainstansrätten ansåg i punkt 89 i den överklagade domen att en så allmänt hållen bedömning, vilken rör samtliga handlingar i kommissionens ärende rörande granskningen av stödåtgärder som hade beviljats TGI, inte innehåller uppgifter om de särskilda omständigheter i det enskilda fallet som innebär att det inte är nödvändigt att göra en konkret och individuell prövning av handlingarna i förfarandena. Förstainstansrätten anmärkte särskilt att denna bedömning inte ger stöd för åsikten att det är uppenbart att dessa handlingar i sin helhet omfattas av ett undantag från rätten att få tillgång.
- 33 Förstainstansrätten förklarade vidare i punkt 92 i den överklagade domen att det framstår som paradoxalt att hävda att det är nödvändigt att kunna föra en öppenhetlig och direkt dialog mellan kommissionen, medlemsstaten och de "berörda företagen" i en anda av lojalt samarbete och ömsesidigt förtroende och sedan avslå en av de berörda "parternas" ansökan om att få kännedom om samtliga upplysningar som direkt rör det föremål som dessa diskussioner rör.
- 34 Förstainstansrätten fann slutligen i punkt 100 i den överklagade domen att talan ska bifallas med stöd av delgrunden om att kommissionen inte har gjort en konkret och individuell bedömning av de handlingar som avses i ansökan om tillgång, varför kommissionens beslut att helt enkelt avslå sökandens ansökan om tillgång följaktligen innebär felaktig rättstillämpning. Förstainstansrätten förklarade därför i punkt 1 i domslutet i den överklagade domen att kommissionen hade åsidosatt artikel 4.2 i

förordning nr 1049/2001 och att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras i den del som ansökan om tillgång till handlingar rör granskningsförfaranden avseende stöd som beviljats TGI, utan att det finns anledning att pröva de övriga grunder för talan om ogiltigförklaring som TGI och Konungariket Sverige anfört. Förstainstansrätten förpliktade vidare, i punkt 3 i domslutet, kommissionen att bära sina rättegångskostnader och att ersätta tre fjärdedelar av TGI:s rättegångskostnader.

### **Parternas yrkanden vid domstolen**

- <sup>35</sup> Kommissionen har i sitt överklagande yrkat att domstolen dels ska upphäva den överklagade domen i den del som det omtvistade beslutet ogiltigförklaras, dels förplikta TGI att ersätta rättegångskostnaderna.
- <sup>36</sup> TGI, Republiken Finland och Konungariket Sverige har yrkat att överklagandet ska ogillas. De har vidare yrkat att domstolen ska förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- <sup>37</sup> Domstolens ordförande tillät genom beslut av den 4 mars 2008 Konungariket Danmark att intervensera till stöd för TGI:s yrkanden i enlighet med artikel 93.7 i rättegångsreglerna, det vill säga endast genom en möjlighet att yttra sig muntligen vid förhandlingen.

## Överklagandet

- 38 Kommissionen har anfört fem grunder till stöd för överklagandet. Dessa rör, för det första, felaktig tolkning av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, för det andra, åsidosättande av lagstiftarens vilja, för det tredje, missförstånd av lydelsen i artikel 4 i denna förordning, för det fjärde, åsidosättande av artikel 255 EG med hänsyn till förordningens bestämmelser och syfte, och, för det femte, felaktig rättstillämpning i andra delar i den överklagade domen.
- 39 Kommissionens första grund om felaktig tolkning av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 består av två delar.

### *Parternas argument*

- 40 Kommissionen hävdar i den första grundens första del att förstainstansrätten har tolkat artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 på ett felaktigt sätt när den, i punkterna 87–89 i den överklagade domen, förklarade att det inte förelåg ”särskilda omständigheter i det aktuella fallet”, enligt vad som anges i punkt 86 i samma dom, som gör att det inte är nödvändigt att göra en konkret och individuell prövning av de handlingar som avses i TGI:s ansökan om tillgång enligt samma förordning.
- 41 Enligt kommissionen förelåg det ”särskilda omständigheter i det aktuella fallet” som gjorde att det var uppenbart att TGI:s ansökan om tillgång skulle avslås. Kommissionen anser härvid att den omständigheten att andra intresserade parter än den berörda



medlemsstaten saknar rätt att få tillgång till handlingarna i ärenden som rör granskning av statliga stödåtgärder, i enlighet med vad som framgår av domstolens och förstainstansrättens fasta praxis, ska anses utgöra en "särskild omständighet i det aktuella fallet". I annat fall skulle förordning nr 1049/2001 strida mot denna rättspraxis.

- 42 Enligt kommissionen innebär de "särskilda omständigheterna i det aktuella fallet" att det är uppenbart att en ansökan om tillgång till "samtliga handlingar i kommissionens samtliga stödärenden som rör TGI" ska avslås, utan att det behöver göras en konkret och individuell prövning av dessa handlingar och att dessa handlingar i sin helhet omfattas av undantaget från rätten till tillgång enligt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.
- 43 Kommissionen har vidare hävdat att punkterna 86 och 89 i den överklagade domen strider mot varandra. I sistnämnda punkt efterfrågade förstainstansrätten bevisning för att det föreligger särskilda omständigheter, vilka innebär att en konkret och individuell prövning av handlingarna inte är nödvändig, samtidigt som den i punkt 86 förklarade att dessa omständigheter måste vara uppenbara och att de inte behöver bevisas.
- 44 TGI, Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har hävdat att kommissionens argument i den första grundens första del saknar stöd och att överklagandet således inte kan bifallas med stöd av dessa argument.
- 45 TGI anser att den omständigheten att andra intresserade parter än den berörda medlemsstaten saknar rätt att få tillgång till handlingarna i ett ärende som rör granskning av statliga stödåtgärder inte i sig kan utgöra ett hinder för tillgång till handlingarna enligt förordning nr 1049/2001. TGI menar att den omständigheten att det rör sig om handlingar som rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder inte motiverar en särbehandling. På samma sätt är den omständigheten att förordning nr 659/1999 inte tillerkänner intresserade parter någon rätt att få tillgång till

handlingarna i ärendena av denna typ inte heller tillräckligt specifika för att det inte ska vara möjligt att göra en individuell bedömning av de handlingar som avses i en ansökan om tillgång enligt förordning nr 1049/2001.

- 46 TGI har vidare preciserat att "särskilda omständigheter i det aktuella fallet" måste vara något som går utöver den enda omständigheten att ärendet i fråga rör statligt stöd. Enligt TGI måste det vara fråga om särskilda omständigheter "i det aktuella fallet", och det är inte tillräckligt att det är fråga om omständigheter som är vanligt förekommande i granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder. I annat fall uppkommer ett gruppundantag för granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, vilket innebär att förordning nr 1049/2001 över huvud taget inte är tillämplig i sådana förfaranden, vilket kommissionen har förnekat.
- 47 Republiken Finland har tillagt att det saknar betydelse huruvida TGI har tagit emot ett statligt stöd eller huruvida bolaget ingår bland de övriga personer som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001. Sistnämnda bestämmelse är utan åtskillnad tillämplig på samtliga ansökningar om tillgång och den innehåller ingen regel om att stödmottagare ska behandlas mindre förmånligt än andra sökande vad avser en ansökan om tillgång till handlingar som rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder.
- 48 Konungariket Sverige har gjort gällande att öppenhetsprincipen som garanteras av förordning nr 1049/2001, och principen om rätten till försvar, vilken även omfattar rätten att få tillgång till handlingarna i ett ärende som rör granskning av statliga stödåtgärder, är två skilda principer som inte har samma syfte, vilket innebär att rättspraxis rörande rätten till försvar i sådana förfaranden inte är relevant vid prövningen av en ansökan om tillgång till institutionernas handlingar med stöd av nämnda förordning.
- 49 TGI anser vidare att kommissionen har bevisbördan för att visa att det föreligger särskilda omständigheter, eftersom det är kommissionen som gör gällande ett undantag

från en huvudregel enligt vilken det ska ske en konkret och individuell bedömning av de handlingar som avses i ansökan om tillgång. Förstainstansrätten ska således inte ex officio undersöka om sådana omständigheter föreligger.

### *Domstolens bedömning*

- 50 Domstolen noterar inledningsvis att TGI:s ansökan avser samtliga handlingar i de ärenden som rör granskningen av de statliga stödåtgärder som bolaget hade beviljats.
- 51 Domstolen erinrar om att förordning nr 1049/2001 har antagits med stöd av artikel 255.2 EG och att den i enlighet med skäl 4 och artikel 1 i densamma syftar till att ge allmänheten så stor tillgång som möjligt till institutionernas handlingar. Det framgår även av förordning nr 1049/2001, bland annat av skäl 11 och artikel 4 – i vilka vissa undantag föreskrivs i detta avseende – att rätten till tillgång är föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen.
- 52 I förevarande fall beslutade kommissionen att avslå TGI:s ansökan om att få tillgång till handlingar som rör granskningsförfarandena avseende de statliga stödåtgärder som bolaget hade beviljats med hänvisning till undantaget från regeln om tillgång i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilket rör skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revision. Såsom framgår av punkt 76 i den överklagade domen ingår handlingar av det slag som avses i TGI:s ansökan om tillgång enligt förordning nr 1049/2001 i en ”utredning”, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

- 53 Det är förvisso riktigt att en ansökan om tillgång till en handling i princip inte kan avslås enbart med den motiveringen att handlingen ingår i en sådan verksamhet som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den berörda institutionen måste även förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av ett undantag i denna artikel (se dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 49).
- 54 Domstolen har emellertid slagit fast att det i detta sammanhang står gemenskapsinstitutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (se domen i de ovannämnda målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 50).
- 55 Vad rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder kan sådana allmänna presumtionsregler följa av förordning nr 659/1999 och av rättspraxis rörande rätten att få tillgång till kommissionens handlingar i ett ärende. Det ska härvid erinras om att förordning nr 659/1999, enligt vad som framgår av skäl 2 i samma förordning, syftar till att kodifiera kommissionens konsekventa praxis vad avser tillämpningen av artikel 88 EG, vilken kommissionen har utvecklat och etablerat i enlighet med domstolens praxis.
- 56 I förordning nr 659/1999, och särskilt i artikel 20, föreskrivs ingen rätt till tillgång till handlingar i kommissionens ärenden till förmån för intresserade parter i samband med granskningsförfaranden som inletts med stöd av artikel 88.2 EG.

- 57 I artikel 6.2 i förordning nr 659/1999 föreskrivs däremot att kommissionen ska överlämna synpunkter, som har inkommit i ett granskningsförfarande, till den berörda medlemsstaten, varvid denna därefter får yttra sig över dessa synpunkter inom en föreskriven tidsfrist. Förfarandet för granskning av statligt stöd är nämligen, med beaktande av dess systematik, ett förfarande som har inletts gentemot den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stödet, och kommissionen får, med hänsyn till rätten till försvar, inte i sitt slutliga beslut använda sig av uppgifter som denna stat inte har lämnats tillfälle att yttra sig över (dom av den 24 september 2002 i de förenade målen C-74/00 P och C-75/00 P, Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I-7869, punkt 81).
- 58 Av det ovanstående följer att intresserade parter, med undantag för den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stödet, inte har rätt att i granskningsförfaranden rörande statligt stöd få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet. Denna omständighet ska beaktas vid tolkningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Om intresserade parter skulle ha rätt att med stöd av förordning nr 1049/2001 få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet, skulle nämligen systemet för granskning av statliga stödåtgärder äventyras.
- 59 Rätten att få tillgång till handlingarna i ett granskningsärende som inletts med stöd av artikel 88.2 EG och rätten till tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 skiljer sig visserligen i rättsligt hänseende. I funktionellt hänseende leder de dock till en jämförbar situation. Oavsett med stöd av vilken rättslig grund som tillgång ges, innebär tillgång till handlingarna att intresserade parter har möjlighet att få ut samtliga synpunkter och handlingar som har inkommit till kommissionen, och att de i förekommande fall kan ta ställning till dessa uppgifter i sina egna yttranden, vilket kan leda till att förfarandet ändrar beskaffenhet.

- 60 Det ska vidare preciseras att till skillnad från vad som är fallet när gemenskapsinstitutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, där en mer omfattande tillgång till handlingarna bör beviljas med tillämpning av skäl 6 i förordning nr 1049/2001, såsom var fallet i de ovannämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, omfattas handlingar hänförliga till granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, av det slag som avses i TGI:s ansökan, av de myndighetsuppgifter som institutionerna har anförtrotts enligt artikel 88 EG.
- 61 Av det anförda följer att förstainstansrätten, vid sin tolkning av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, i den överklagade domen borde ha beaktat den omständigheten att andra intresserade parter än den medlemsstat som berörs av ett granskningsförfarande avseende statliga stödåtgärder inte har rätt att få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet och således ha förklarat att det finns en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnandet av handlingarna i ett sådant ärende i princip alltid undergräver skyddet för syftet med utredningen.
- 62 Denna allmänna presumtionsregel utesluter inte att intresserade parter har rätt att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumtionsregel eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.
- 63 Förstainstansrätten har – genom att inte beakta denna omständighet och genom att i punkterna 87–89 i den överklagade domen felaktigt förklara att det i förevarande fall inte var uppenbart att TGI:s ansökan om tillgång till samtliga handlingar som rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder med stöd av förordning nr 1049/2001 skulle avslås, utan någon föregående konkret och individuell bedömning av dessa handlingar – gjort en felaktig tolkning av artikel 4.2 tredje strecksatsen i nämnda förordning.

- 64 Överklagandet ska således bifallas med stöd av kommissionens första grunds första del, och den överklagade domen ska upphävas i den del som det omtvistade beslutet har ogiltigförklarats, utan att det är nödvändigt att pröva denna grunds andra del eller kommissionens övriga grunder för överklagandet.

### **Talan vid förstainstansrätten**

- 65 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i domstolens stadga kan domstolen, om den överklagade domen upphävs, själv avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. Så är fallet i förevarande mål.
- 66 TGI:s talan vid förstainstansrätten syftade, i den del denna ännu inte slutligt har avgjorts i förstainstansrättens dom, till ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, i den del som TGI:s ansökan om tillgång till handlingar rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder som bolaget beviljats, och den grundade sig på kommissionens åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1049/2001. TGI:s grund för talan om ogiltigförklaring består av flera delar. För det första avslog kommissionen ansökan om tillgång till de begärda handlingarna utan att göra en konkret bedömning av varje handling. För det andra stödde sig kommissionen felaktigt på rättspraxis rörande avslag på ansökan om tillgång till handlingar som rör fördragsbrottsförfaranden mot en medlemsstat, vilka inte kan jämföras med granskningsförfaranden rörande statligt stöd. För det tredje har kommissionen inte beaktat möjligheten att ge delvis tillgång. För det fjärde borde en avvägning mellan de olika intressena i enlighet med artikel 4.2 i nämnda förordning ha lett till ett beslut att lämna ut de begärda handlingarna.

- 67 Vad avser den första delen av grunden framgår det emellertid av punkterna 61 och 63 ovan att kommissionen enligt artikel 4.2 tredje stycket i förordning nr 1049/2001 kunde avslå TGI:s ansökan om tillgång till samtliga handlingar som rör granskningsförfarandena avseende statliga stödåtgärder, utan att dessförinnan ha gjort en konkret och individuell bedömning av dessa handlingar.
- 68 Eftersom det i målet inte har framkommit några omständigheter i det enskilda fallet som bryter den i punkt 61 ovan nämnda allmänna presumptionen, kan TGI inte göra gällande att kommissionen borde ha gjort en sådan bedömning. Den första delen av grunden saknar således stöd.
- 69 Av detta följer att den andra delen av grunden är verkningslös. Enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är det i princip tillåtet för en institution att avslå en ansökan om tillgång till handlingarna i ett ärende om granskning av statligt stöd. En motivering av ett avslagsbeslut som även stöder sig på omständigheter som rör fördragsbrottsförfaranden mot en medlemsstat innebär därför inte att beslutet är felaktigt.
- 70 De tredje och fjärde delarna av grunden saknar stöd. TGI har nämligen i sin talan inte gjort gällande att vissa av handlingarna inte omfattades av den allmänna presumptionsregeln, som omnämns i punkt 61 ovan, eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnas ut. Såsom framgår av TGI:s talan har bolaget endast åberopat sitt intresse som mottagare av det statliga stöd som är föremål för granskningsförfarandena.
- 71 TGI:s talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, i den del som TGI:s ansökan om tillgång till handlingar rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder som bolaget beviljats, ska således ogillas.



## Rättegångskostnader

- <sup>72</sup> Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna[\*] ska domstolen, när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör tvisten, besluta om rättegångskostnaderna. [\*I artikel 122 i den svenska versionen av domstolens rättegångsregler föreskrivs endast följande: "När överklagandet avvisas eller slutlig dom avkunnas, skall domstolen besluta om rättegångskostnaderna." Jämför även artikel 148 i den svenska versionen av tribunalens rättegångsregler. Övers. anm.] Enligt artikel 69.2 i samma rättegångsregler, som enligt artikel 118 i samma rättegångsregler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I artikel 69.4 första stycket föreskrivs att medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.
- <sup>73</sup> Eftersom kommissionens överklagande har vunnit bifall och TGI:s talan vid förstainstansrätten har ogillats, ska TGI förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader både i målet vid förstainstansrätten och i målet vid domstolen, i enlighet med kommissionens yrkande.
- <sup>74</sup> Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Punkterna 1 och 3 i domslutet i Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 14 december 2006 i mål T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen, upphävs.**

- 2) Den talan som väckts vid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt om ogiltigförklaring av det beslut om avslag på Technische Glaswerke Ilmenau GmbH:s ansökan om tillgång till handlingar hänförliga till granskningsförfarandena avseende de statliga stödåtgärder som bolaget hade beviljats, vilket fattats av Europeiska gemenskapernas kommission den 28 maj 2002, ogillas.
- 3) Technische Glaswerke Ilmenau GmbH ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader, både i målet vid förstainstansrätten och i samband med överklagandet.
- 4) Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter