CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL JULIANE KOKOTT prezentate la 8 septembrie 2009 [1]

I — Introducere

1. Prezenta procedură ridică problema confidențialității dosarului Comisiei Comunităților Europene într-o procedură de investigare a unui ajutor de stat în curs.

2. În trecut, accesul la aceste dosare nu a fost abordat decât din perspectiva dreptului procedural de a consulta dosarul. Numai părțile la procedură dispun de un astfel de drept. În procedurile de control al ajutoarelor de stat în temeiul articolului 88 CE și al Regulamentului (CE) nr. 659/1999 [2], acest statut nu este recunoscut decât statului membru în cauză.

3. Deși este adevărat că celelalte părți interesate pot introduce o acțiune împotriva deciziei referitoare la ajutorul de stat în cazul în care sunt vizate în mod direct și individual, acestea nu beneficiază totuși de statutul de părți la procedura privind ajutorul de stat și, prin urmare, Comisia poate să le refuze dreptul de acces la dosar.

4. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 [3] permite, în schimb, oricărei persoane să consulte ansamblul documentelor deținute de Comisie. Acesta este dreptul pe care îl invocă Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (denumită în continuare „TGI"). Aceasta solicită accesul la documentele deținute de Comisie referitoare la ajutoarele care o privesc.

5. În schimb, Comisia îi opune argumentul potrivit căruia faptul că TGI nu dispune de un drept de acces la dosar constituie de asemenea o excepție de la dreptul de acces la documente. Comisia invocă, în acest sens, protecția obiectivelor activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

6. Poziția Comisiei se întemeiază, cel puțin în parte, pe dificultățile practice considerabile legate de accesul la documentele din dosarul cauzei. Aceste dosare sunt adesea foarte voluminoase și conțin multe informații care trebuie tratate, în măsura posibilului, în mod confidențial din

1 — Limba originală: germana.

2 — Regulamentul Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [devenit articolul 88 CE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

3 — Regulamentul 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. 1, p. 76).

alte motive decât protecția obiectivelor activităților de anchetă (de exemplu, secretul profesional sau documentele interne). O examinare individuală a diverselor documente ar putea necesita, așadar, foarte mult timp, cu atât mai mult cu cât serviciile competente întâmpină deja suficiente dificultăți cu ancheta privind ajutorul. Probleme similare există și în alte proceduri de anchetă din domeniul dreptului concurenței.

II — Cadrul juridic

7. Cadrul juridic al cauzei este constituit de articolul 1 al doilea paragraf UE și de articolul 255 CE, precum și de Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.

8. Articolul 1 al doilea paragraf UE prevede:

„Prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni."

9. Articolul 255 CE prevede, la alineatele (1) și (2):

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, are drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu alineatele (2) și (3).

(2) Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente, se stabilesc de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam."

10. Articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, adoptată la Nisa la 7 decembrie 2000 [4] (denumită în continuare „Carta drepturilor fundamentale"), recunoaște acest drept:

„Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente."

4 — JO C 364, p. 1. Preluată cu adaptări prin Proclamația din 12 decembrie 2007, JO C 303, p. 1.

11. În temeiul articolului 255 alineatul (2) CE, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 1049/2001. Considerentele (2), (4), (10) și (11) ale acestui regulament prevăd următoarele:

„(2) Transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

[…]

(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.

[…]

(10) În scopul îmbunătățirii transparenței activității instituțiilor, Parlamentul European, Consiliul și Comisia ar trebui să autorizeze accesul nu numai la documentele care provin de la instituții, ci și la documentele primite de acestea. În acest context, trebuie amintit că Declarația nr. 35 anexată actului final al Tratatului de la Amsterdam prevede că un stat membru poate solicita Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document furnizat de acest stat fără acordul său.

(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 excepțări. 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. […]”

12. Potrivit articolului 1 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, obiectivul regulamentului este „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 […] prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente”.

13. Articolul 2 alineatul (1) din regulamentul menționat conferă oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice având reședința sau sediul social într-un

stat membru un drept de acces la documentele instituțiilor, „sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament”.

14. Articolul 2 alineatul (3) din regulament prevede că regulamentul menționat se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, „adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene”.

15. Articolul 3 litera (a) definește „document[ul]” ca fiind „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”.

16. Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 („Excepții”) prevede că:

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

— intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;

— 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.”

17. Articolul 6 din regulament reglementează cererea prezentată de cetățeanul Uniunii:

„(1) Cererile de acces la documente se formulează în scris, inclusiv în format electronic, într-una din limbile enumerate la articolul 314 din Tratatul CE și într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul. Solicitantul nu este obligat să-și motiveze cererea.

(2) În cazul în care o cerere nu este suficient de precisă, instituția invită solicitantul să o clarifice și îl asistă în acest scop, de exemplu furnizându-i informațiile privind utilizarea registrelor publice de documente.

(3) 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.

(4) Instituțiile oferă asistență și informează cetățenii cu privire la modalitățile de depunere a cererilor de acces la documente."

18. Regulamentul nr. 659/1999 reglementează procedura de investigare a ajutoarelor de stat. Articolul 20 din acesta reglementează drepturile părților interesate:

„(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."

III — Situația de fapt și procedura

A — *Contextul litigiului*

1. Procedura în materie de ajutor de stat C 19/2000

19. TGI este o societate germană al cărei sediu se află în landul Turingia. Aceasta fabrică sticlă specială. În 1997, Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, landul Turingia și un investitor privat au convenit asupra unei acțiuni concertate pentru a acorda sprijin financiar TGI.

20. Republica Federală Germania a notificat Comisiei, printr-o scrisoare din 1 decembrie 1998, măsurile acestei acțiuni concertate. Comisia a inițiat, printr-o scrisoare din 4 aprilie 2000, o procedură oficială de investigare în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, cu numărul C 19/2000 [5].

5 — Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 88 alineatul (2) din Tratatul CE cu privire la ajutorul C 19/2000 (ex NN 147/98) – Ajutor în favoarea Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Germania (JO 2000, C 217, p. 10).

21. În procedura privind ajutorul de stat era parte interesată în special Schott Glas, un concurent al TGI, care a prezentat observații scrise.

22. La 12 iunie 2001, Comisia a adoptat, în cadrul acestei proceduri, Decizia 2002/185/CE [6]. Aceasta a declarat incompatibilă cu piața comună o reducere de 4 milioane DEM în favoarea investitorului. Alte trei măsuri ale acțiunii concertate au fost excluse din această procedură și au fost supuse unei a doua proceduri oficiale de investigare. Tribunalul a respins acțiunea formulată de TGI împotriva acestei decizii prin Hotărârea din 8 iulie 2004 [7]. Recursul introdus de TGI împotriva acestei hotărâri a fost de asemenea respins [8].

2. Procedura în materie de ajutor de stat C 44/2001

23. Comisia a inițiat, printr-o scrisoare din 3 iulie 2001, o a doua procedură oficială de investigare în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, cu numărul C 44/2001, privind măsurile excluse din procedura C 19/2000 [9].

24. Comisia a finalizat această procedură la 2 octombrie 2002 prin Decizia 2003/383/CE, în care a declarat incompatibile cu piața comună două dintre măsurile examinate ale acțiunii concertate [10]. TGI a contestat și această decizie, însă această procedură a fost întreruptă după respingerea recursului în procedura privind prima decizie [11].

B — *Prezenta procedură privind accesul la dosar*

1. Procedura administrativă

25. La 24 octombrie 2001, TGI a solicitat Comisiei, în cadrul observațiilor sale privind a doua procedură oficială de

6 — Decizia Comisiei din 12 iunie 2001 referitoare la un ajutor de stat acordat de Germania în favoarea Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (Germania), comunicată sub numărul C(2001) 1549 (JO 2002, L 62, p. 30).

7 — Hotărârea Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-198/01, Rec., p. II-2717).

8 — Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (C-404/04 P).

9 — Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 88 alineatul (2) din Tratatul CE cu privire la ajutorul C 44/2001 (ex NN 147/98) – Ajutor în favoarea Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Germania (JO 2001, C 272, p. 2).

10 — Decizia Comisiei din 2 octombrie 2002 privind ajutorul de stat C 44/01 (ex NN 147/98) acordat de Germania în favoarea Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, notificat sub numărul C(2002) 2147 (JO 2003, L 140, p. 30).

11 — Ordonanța Tribunalului din 16 mai 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-378/02, JO 2007 C 183, p. 41).

investigare C 44/2001, dreptul de a consulta o versiune neconfidențială a dosarului. Comisia a respins această cerere la 23 noiembrie 2001.

26. Prin scrisoarea din 1 martie 2002, TGI a solicitat Comisiei accesul la documentele referitoare la „ansamblul ajutoarelor care [o] privesc și în special la cauza privind ajutorul de stat C 44/2001” [12]. Aceasta și-a întemeiat cererea pe Regulamentul nr. 1049/2001. Comisia a respins această cerere la 27 martie 2002, făcând trimitere la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Potrivit Comisiei, documentele solicitate de TGI fac „parte din procedura oficială de investigare C 44/2001 actualmente în curs”.

27. La 15 aprilie 2002, TGI a prezentat Secretariatului general al Comisiei o a doua cerere, întemeiată pe articolul 7 alineatul (2) din regulament. Acesta a respins cea de a doua cerere menționată prin decizia în litigiu din 28 mai 2002. Respingerea a fost din nou întemeiată pe articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din regulament, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 12 din hotărârea atacată:

„[…] Într-adevăr, în cadrul anchetelor în curs privind compatibilitatea dintre un ajutor de stat și piața unică, o cooperare loială și o încredere reciprocă între Comisie, statele membre și întreprinderile interesate sunt indispensabile pentru a permite diferitelor părți să se exprime în mod liber. Acesta este motivul pentru care divulgarea acestui document ar putea prejudicia rezultatul examinării acestei plângeri, compromițând dialogul.

[…]

Pe de altă parte, a fost examinată posibilitatea de a permite accesul la părțile din documentele solicitate care nu fac obiectul excepțiilor. S-a dovedit totuși că aceste documente nu puteau fi divizate în părți confidențiale și părți neconfidențiale.

Pe de altă parte, nu există un interes public superior care ar justifica, în speță, divulgarea documentelor în cauză. […]”

2. Procedura judiciară în primă instanță

28. La 8 august 2002, TGI a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Tribunal. Regatul Suediei și Republica Finlanda au intervenit în susținerea sa. În ceea ce o privește, Comisia a solicitat respingerea acțiunii. Schott Glas a intervenit în susținerea Comisiei.

12 — În plus, TGI a solicitat accesul la toate documentele referitoare la ajutoare de stat acordate concurentului său Schott Glas. Această parte a cererii nu face însă obiectul recursului. Din acest motiv, nu este necesar să se examineze în plus interesul legitim al Schott în ceea ce privește confidențialitatea acestor documente.

29. Prin Hotărârea din 14 decembrie 2006, Tribunalul a anulat Decizia Comisiei din 28 mai 2002 în măsura în care aceasta refuza accesul la documentele referitoare la procedura de control al ajutoarelor de stat acordate TGI [13].

3. Procedura de recurs

30. Într-un recurs transmis prin e-mail grefei Tribunalului la 28 februarie 2007, al cărui original a ajuns prin poștă la 8 martie 2007, Comisia Comunităților Europene solicită Curții:

— anularea hotărârii atacate în măsura în care anulează Decizia Comisiei din 28 mai 2002 prin care se refuză accesul la documentele referitoare la procedura de control al ajutoarelor de stat acordate TGI și

— obligarea TGI la plata cheltuielilor de judecată.

31. TGI și Republica Finlanda solicită Curții:

— respingerea recursului și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor efectuate de intimată.

32. Regatul Suediei solicită de asemenea respingerea acțiunii, însă renunță la cererea privind cheltuielile de judecată.

33. Prin Ordonanța președintelui Curții din 4 martie 2008, Regatului Danemarcei i s-a permis să intervină în susținerea concluziilor TGI.

34. Procedura scrisă în fața Curții a fost urmată, la 16 iunie 2009, de o ședință de audiere a pledoariilor.

IV — Analiză juridică

35. În temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, orice persoană poate solicita Comisiei, Consiliului Uniunii Europene sau Parlamentului European, fără a face dovada unui interes, accesul la documentele aflate în posesia instituției. Accesul nu poate fi refuzat decât în cazurile de excepție prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3).

13 — Hotărârea Tribunalului din 14 decembrie 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-237/02, Rec., p. II-5131).

36. În prezenta cauză este avută în vedere excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Comisia a refuzat să comunice documentele solicitate deoarece divulgarea acestora ar aduce atingere protecției obiectivului activităților de anchetă. Tribunalul a anulat această decizie deoarece Comisia nu a verificat, pentru fiecare dintre aceste documente, dacă excepția era într-adevăr aplicabilă.

37. Comisia contestă hotărârea atacată invocând cinci motive, care pot fi rezumate după cum urmează:

— Criteriul aplicării excepțiilor, prevăzut la punctul 77 din hotărârea atacată, și anume atingerea adusă unui interes protejat, este viciat de o eroare de drept (al patrulea motiv de recurs).

— Interpretarea de la punctele 78 și 85 din hotărârea atacată, potrivit căreia excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) se referă la documente individuale, iar nu la tipuri de documente, este viciată de o eroare de drept (al treilea motiv de recurs).

— Interpretarea de la punctele 85-89 și 93 din hotărârea atacată este viciată de o eroare de drept, deoarece toate documentele dintr-o procedură în curs în materie de ajutor de stat sunt în mod vădit vizate în integralitatea lor de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 (primul și al doilea motiv de recurs, precum și primul aspect al celui de al cincilea motiv).

— Tribunalul nu a ținut seama de protecția documentelor interne în temeiul articolului 4 alineatul (3) din regulament (al doilea aspect al celui de al cincilea motiv).

A — *Admisibilitatea recursului*

38. TGI contestă admisibilitatea recursului în totalitate. În opinia sa, Comisia își întemeiază recursul pe un argument pe care Tribunalul l-a respins deja ca inadmisibil.

39. Potrivit articolului 113 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, recursul nu poate modifica obiectul litigiului dedus judecății Tribunalului. În cadrul unui recurs, competența Curții se limitează astfel la examinarea aprecierii efectuate de Tribunal cu privire la motivele dezbătute în fața acestuia [14]. Prin urmare, recurenta

14 — Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, Rec., p. I-5425, punctul 165).

nu poate invoca motive pe care Tribunalul le-a respins ca inadmisibile, din moment ce această declarare a inadmisibilității nu este pusă în discuție [15]. Cu alte cuvinte, în cazul în care Tribunalul a respins un motiv ca inadmisibil, prin recurs se poate într-adevăr contesta aceasta respingere, însă aspectul dacă motivul respins ar putea fi admis nu este relevant într-o primă etapă.

40. Potrivit TGI, problema de drept ridicată de Comisie nu este cea a aplicării pretins eronate de către Tribunal a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. Motivele de recurs ale Comisiei vizează mai degrabă problema de drept dacă Regulamentul nr. 659/1999 constituie o *lex specialis* în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001. Tribunalul a respins însă ca inadmisibil un argument similar al intervenientei Schott Glas la punctul 41 din hotărârea atacată, fără ca această respingere să fie contestată de Comisie.

41. Această obiecție de inadmisibilitate formulată de TGI nu ne convinge, întrucât pârâta confundă motivele de recurs și argumentele în mod inacceptabil. Este adevărat că, în principal, Comisia se întemeiază pe caracterul specific al procedurii de control al ajutoarelor de stat. Totuși, aceasta nu susține că Regulamentul nr. 659/1999 constituie o *lex specialis* în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel cum a constatat în mod întemeiat Tribunalul, Comisia ar aduce atingere propriului său statut procedural, întrucât decizia atacată s-ar baza pe un temei juridic incorect și ar fi, așadar, nelegală. Dimpotrivă, Comisia susține ideea potrivit căreia este necesar ca la interpretarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 să se țină cont de evaluările prevăzute în Regulamentul nr. 659/1999. Tribunalul nu ar fi ținut seama de acestea în suficientă măsură. Astfel, Comisia nu ridică totuși în mod direct problema juridică a raportului dintre cele două acte de drept derivat.

42. Cu toate acestea, al doilea aspect al celui de al cincilea motiv de recurs depășește obiectul procedurii. Prin acest argument, Comisia critică Tribunalul pentru motivul că nu a luat în considerare protecția documentelor interne în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Totuși, Comisia nu a motivat decizia în litigiu prin această dispoziție. Dimpotrivă, aspectul relevant era mai degrabă posibilitatea Comisiei de a refuza accesul la documente, în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță. Până în acest moment, acest argument nu a făcut parte din obiectul litigiului și este, prin urmare, inadmisibil.

B — *Cu privire la fondul recursului*

43. Motivele de recurs admisibile privesc în principal două domenii. Pe de o parte, Comisia contestă ipotezele metodologice fundamentale ale Tribunalului. Comisia contestă faptul că o excepție în sensul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001

15 — Hotărârea din 22 decembrie 1993, Eppe/Comisia (C-354/92 P, Rec., p. I-7027, punctul 13), și Hotărârea din 2 aprilie 2009, France Télécom/Comisia (C-202/07 P, Rep., p. I-2369, punctul 93).

există numai atunci când riscul de a se aduce atingere unui interes protejat este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (al patrulea motiv de recurs; a se vedea, în această privință, punctul 1 de mai jos), precum și că este necesar să se examineze fiecare document pentru a verifica dacă intră sub incidența unei excepții de la dreptul de acces la documente (al treilea motiv de recurs; a se vedea, în această privință, punctul 2 de mai jos).

44. Pe de altă parte, Comisia consideră că protecția obiectivului activităților de anchetă, mai precis excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, se referă, în orice caz, la ansamblul documentelor în cauză aflate în dosarul unei proceduri de control al unui ajutor de stat în curs (primul și al doilea motiv de recurs, precum și primul aspect al celui de al cincilea motiv; a se vedea, în această privință, punctul 3 de mai jos).

constată, la punctul 77 din hotărârea atacată, făcând referire la propria jurisprudență:

„Totuși, simpla împrejurare că un document privește un interes protejat printr-o excepție nu poate fi suficientă pentru a justifica aplicarea acestui criteriu […]. O astfel de aplicare nu poate, în principiu, să fie justificată decât în ipoteza în care instituția a apreciat 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 vizate la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, dacă nu există un interes public superior care să justifice divulgarea documentului respectiv. În plus, riscul de a se aduce atingere unui interes protejat trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, și nu pur ipotetic […]. Prin urmare, analiza pe care trebuie, în principiu, să o realizeze instituția pentru a aplica o excepție trebuie efectuată în mod concret și trebuie să reiasă din motivarea deciziei […]”

1. Cu privire la atingerea adusă unui interes protejat (al patrulea motiv de recurs)

a) Cu privire la raportul dintre principiu și excepție în ceea ce privește accesul la documente

45. Prin intermediul celui de al patrulea motiv, Comisia contestă criteriul atingerii aduse unui interes protejat printr-o excepție, aplicat de Tribunal. În această privință, Tribunalul

46. Comisia critică Tribunalul pentru că a presupus în mod greșit că accesul la documente constituie principiul, iar refuzul

excepția și că refuzul trebuie, așadar, să fie interpretat în mod restrictiv.

47. Pe lângă faptul că hotărârea atacată se întemeiază pe această supoziție, chiar și în mod implicit, aceasta este conformă cu jurisprudența constantă atât a Tribunalului [16], cât și a Curții [17]. Precum Regatul Suediei, Republica Finlanda și TGI, nu vedem niciun motiv pentru a o repune în discuție. În conformitate cu articolul 1 al doilea paragraf UE, în cadrul Uniunii Europene deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței. Din această perspectivă, articolul 255 CE prevede un drept de acces la documente, recunoscut de asemenea la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale [18]. Prin urmare, Regulamentul nr. 1049/2001 vizează, potrivit articolului 1 litera (a) și considerentului (4), un acces cât mai larg posibil la documente și constată, la considerentul (11), că, în principiu, publicul trebuie să aibă acces la toate documentele instituțiilor comunitare. Rezultă de aici că excepțiile de la acces trebuie interpretate cât mai strict posibil.

48. În lumina celor de mai sus, trebuie să se examineze dacă Tribunalul și-a întemeiat examinarea pe criteriul corect al aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

b) Cu privire la necesitatea probabilității atingerii aduse unui interes protejat

49. Întrucât Comisia critică Tribunalul pentru că nu a făcut trimitere, în cadrul argumentației sale, la textul Regulamentului

16 — Hotărârea Tribunalului din 23 noiembrie 2004, Turco/Consiliul (T-84/03, Rec., p. II-4061, punctul 34), Hotărârile din 11 martie 2009, Borax Europe/Comisia (T-121/05, punctul 35, și T-166/05, punctul 42). În temeiul situației juridice anterioare adoptării Regulamentului nr. 1049/2001, a se vedea Hotărârea din 5 martie 1997, WWF UK/Comisia (T-105/95, Rec., p. II-313, punctul 56), și Hotărârea din 7 decembrie 1999, Interporc/Comisia (T-92/98, Rec., p. II-3521, punctul 40).

17 — Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul (C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 63), Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, Rep., p. I-11389, punctul 66), și Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723, punctul 36). În temeiul situației juridice anterioare adoptării Regulamentului nr. 1049/2001, a se vedea Hotărârea din 11 ianuarie 2000, Țările de Jos și van der Wal/Comisia (C-174/98 P și C-189/98 P, Rec., p. I-1, punctul 27), și Hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia (C-41/00 P, Rec., p. I-2125, punctul 48), privind ambele Decizia 94/90/CECO, CE, Euratom a Comisiei din 8 februarie 1994 privind accesul public la documentele Comisiei (JO L 46, p. 58), precum și Hotărârea din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala (C-353/99 P, Rec., p. I-9565, punctul 25), privind Decizia 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 privind accesul public la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43).

18 — Între timp, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului există de asemenea indicii în sensul că libertatea de exprimare în temeiul articolului 10 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, include și un drept de acces la informație: a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, secția a II-a, Hotărârea Társaság a Szabadságjogokért împotriva Ungariei din 14 aprilie 2009, cererea nr. 37374/05, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 28, și Hotărârea Kenedi împotriva Ungariei din 26 mai 2009, cererea nr. 31475/05, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 43, în cazul în care aceste informații sunt necesare pentru libertatea de exprimare. O asemenea interpretare a articolului 10 fusese de asemenea respinsă în Hotărârea Leander împotriva Suediei din 26 martie 1987, seria A nr. 116, p. 29, § 74, în Hotărârea Gaskin împotriva Regatului Unit din 7 iulie 1989, seria A nr. 160, p. 21, § 52, în Hotărârea Guerra și alții împotriva Italiei din 19 februarie 1998, *Recueil des arrêts et décisions*, 1998-I, p. 226, § 53, precum și în Hotărârea Roche împotriva Regatului Unit din 19 octombrie 2005, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-X, § 172.

nr. 1049/2001, este necesar să se facă referire, în primul rând, la textul excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3): o excepție de la dreptul de acces la documente presupune întotdeauna o *atingere* adusă protecției unui interes specific. Prin urmare, este necesar să se procedeze la o apreciere estimativă. Trebuie clarificat gradul de probabilitate al atingerii aduse unui interes în cazul divulgării conținutului documentului.

50. Utilizarea expresiei „ar putea aduce atingere" demonstrează deja că excepțiile nu se aplică în cazul în care un interes este doar afectat. Acest lucru este subliniat de diferențele dintre formularea articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 și normele în vigoare înainte de adoptarea regulamentului. Acestea din urmă se limitau doar la posibilitatea unei încălcări a protecției pentru a refuza accesul [19]. Rezultă de aici că legiuitorul are în vedere o aplicare a excepțiilor mai restrictivă în comparație cu reglementarea anterioară.

51. Prin urmare, s-ar putea concepe să se impună, pentru aplicarea unei excepții, ca divulgarea conținutului documentului să aducă atingere în mod cert sau cel puțin fără vreo îndoială rezonabilă interesului protejat.

52. Totuși, Curtea a stabilit nivelul începând cu care se aplică excepțiile la un nivel mai scăzut, în acord cu poziția Tribunalului criticată de Comisie. În ceea ce privește interesul privind consultanța juridică în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, este deja suficient ca riscul de a se aduce atingere acestui interes să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic [20].

53. Aceasta este o soluție intermediară echilibrată, care ar trebui aplicată de asemenea în privința protecției activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Certitudinea sau absența unor îndoieli serioase în ceea ce privește atingerea adusă interesului protejat nu ar putea fi decât rareori justificabilă *ex ante*. Prin urmare, eventualitatea unui prejudiciu ar fi acceptată în numeroase cazuri. Dacă, dimpotrivă, s-ar lua în considerare chiar și riscurile ipotetice de a se aduce atingere unui interes, nu numai că s-ar depăși limita constituită de conținutul excepțiilor, ci ar rămâne de asemenea fără sens obiectivul accesului cât mai larg posibil la documente. În loc de aceasta, ar fi maximizate derogările de la dreptul de acces. Într-adevăr, ipotezele care conțin un prejudiciu se concretizează aproape întotdeauna.

54. Prin urmare, Tribunalul a aplicat criteriul corect atunci când a examinat aplicarea unei excepții.

19 — A se vedea articolul 4 din Decizia 93/731/CE și reglementarea derogărilor în Codul de conduită aplicabil Comisiei.

20 — Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (citată la nota de subsol 17, punctul 43).

c) Cu privire la excepția de la excepția interesului public superior

55. În cazul excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie, în plus, să se țină seama de faptul că acestea nu se aplică în cazul în care există un interes public superior divulgării conținutului documentului. Prin urmare, este necesar să se verifice, în plus, dacă există un interes de acest tip care să poată justifica această divulgare, în pofida atingerii aduse interesului protejat.

56. Trebuie în special să se pună în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea conținutului documentului respectiv și interesul general de a permite accesul la acest document. În acest context, este necesar să se aibă în vedere avantajele care, astfel cum se arată în considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001, rezultă dintr-o transparență sporită, și anume o mai bună participare a cetățenilor la procesul de decizie, precum și o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic [21].

d) Cu privire la punerea în aplicare a dreptului de acces în procedurile administrative

57. Comisia susține totuși că, potrivit considerentului (6) și articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, acesta vizează în special documentele legislative, mai exact documentele privind activitatea legislativă. Prin urmare, articolul 13 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu prevede publicarea în Jurnalul Oficial a documentelor privind anchetele în materie de ajutoare de stat.

58. Trebuie să fim de acord cu Comisia că Regulamentul nr. 1049/2001 vizează să promoveze în mod specific accesibilitatea anumitor categorii de documente. Este vorba în special de documente referitoare la procesul legislativ, precum și la dezvoltarea de politici și de strategii. Aceste documente prezintă un interes deosebit pentru public, astfel cum confirmă de asemenea articolul 207 alineatul (3) al doilea paragraf CE în ceea ce privește activitatea legislativă a Consiliului.

59. Totuși, această argumentație a Comisiei nu ține seama de faptul că Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să permită într-adevăr un acces mai larg la documente în aceste domenii [22] și nici de faptul că acesta prevede în mod expres, la articolul 2 alineatul (3), accesul la documente în *toate* domeniile de

21 — *Ibidem*, punctul 45.

22 — *Ibidem*, punctul 46.

activitate ale Uniunii. Dosarele administrative ale procedurilor de control al ajutoarelor de stat nu fac excepție. Derogările nu se pot întemeia decât pe articolul 4, iar potrivit acestuia, este necesar să se aducă atingere intereselor enunțate.

60. În plus, interesul public pentru controlul ajutoarelor de stat nu este în mod necesar mai scăzut decât interesul public pentru procesul legislativ. Există într-adevăr numeroase proceduri administrative care prezintă un interes public foarte limitat, însă controlul ajutoarelor de stat prezintă deseori și în mod întemeiat un interes considerabil. Acesta privește promovarea economiei statelor membre și în special măsuri de creare sau de menținere a locurilor de muncă.

e) Cu privire la dificultățile practice de punere în aplicare a dreptului de acces la documente

61. În plus, Comisia obiectează că, în termenul relativ scurt acordat pentru a se pronunța cu privire la cererea de acces la documente, este practic imposibil să fie supuse acestei examinări toate documentele dintr-un dosar voluminos al unei proceduri de control al unui ajutor de stat. Această examinare este cu atât mai dificilă cu cât observațiile prezentate sunt adesea redactate în limbi diferite.

62. Comisia exprimă temerea că acest control al ajutoarelor de stat ar putea avea de suferit din cauza faptului că serviciile competente trebuie să consacre prea mult timp examinării cererilor de acces. Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate avea ca obiectiv să împiedice Comisia în exercitarea misiunilor sale. Legiuitorul a presupus, în mod evident, că vor exista mult mai puține cereri de acces la documentele individuale.

63. La punctul 96 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins ca inadmisibilă o observație similară formulată de Schott Glas, reclamantă în primă instanță, cu privire la volumul de lucru al Comisiei. În lipsa unei obiecții a Comisiei în acest sens, nu este necesar să se examineze dacă există o eroare de drept relevantă. În orice caz, Comisia nu poate fi împiedicată să invoce volumul său de lucru ca *argument* în cadrul interpretării Regulamentului nr. 1049/2001.

64. Totuși, acest argument nu poate fi admis pe fond. Eventuale efecte negative asupra îndeplinirii sarcinilor principale obișnuite de către serviciile competente nu pot justifica o limitare generală a dreptului de acces. Dimpotrivă, articolul 1 al doilea paragraf UE, articolul 255 CE, articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale și Regulamentul nr. 1049/2001 au atribuit instituțiilor o nouă sarcină suplimentară. Acestea trebuie să fie în măsură să comunice cetățeanului documentele solicitate în măsura în care interese care fac obiectul protecției nu se opun. În schimb,

nu este prevăzută scutirea anumitor servicii ale Comisiei de această sarcină.

65. Îndatoririle care rezultă din această nouă sarcină trebuie reduse la minimum prin intermediul unor măsuri adecvate. În această privință, articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede, în acest context, în cazul în care cererile privesc un număr mare de documente, consultarea informală a solicitantului în scopul ajungerii la o soluție echitabilă [23].

66. Pe plan intern, serviciile competente trebuie înainte de toate să verifice, în mod critic, în ce măsură nevoia lor de confidențialitate poate subzista în lumina Regulamentului nr. 1049/2001. Comunicarea de documente necesită adesea mai puține eforturi decât motivarea unui refuz în domeniile aflate la limita excepțiilor sau care depășesc această limită. Cererile pot fi de asemenea respinse mai ușor atunci când serviciile competente au identificat cu precizie rațiunile tratamentului confidențial al documentelor. În acest temei, este posibilă formarea funcționarilor competenți, iar tratamentul cererilor poate fi de la început optimizat în ceea ce privește eventuale cereri de acces. Pe lângă tratamentul electronic, care facilitează căutarea și reproducerea documentelor, pot fi avute în vedere identificarea documentelor sau a părților din documente sensibile și clasificarea documentelor și a dosarelor în părți confidențiale și neconfidențiale.

67. Întrucât Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie aplicat ținând seama de principiul proporționalității [24], nu pare exclus ca, în definitiv, în situații speciale și în interesul executării corecte a altor sarcini administrative urgente, să se renunțe la examinarea în termen a unei cereri de acces [25]. Poate fi avută în vedere în special etapa inițierii unei proceduri oficiale de investigare a unui ajutor de stat. În temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999, decizia trebuie să intervină într-un termen de două luni de la notificarea completă a ajutorului, întrucât, în caz contrar, ajutorul se consideră a fi autorizat. Pe lângă eșecul unui acord amiabil cu solicitantul, un caz derogatoriu presupune că deja Comisia dispune de suficiente capacități pentru a examina în mod normal, în termen – în egală măsură în faza precontencioasă în cazurile care nu prezintă o complexitate specifică – cereri de acces în domeniul controlului ajutoarelor.

68. Astfel cum a constatat Tribunalul la punctul 95 din hotărârea atacată, Comisia nu a invocat o sarcină administrativă excesivă atunci când a respins cererea de acces. Prin urmare,

23 — Astfel, Hotărârea din 10 septembrie 2008, Williams/Comisia (T-42/05, punctul 14 și urm.), are în vedere o soluție, și anume stabilirea unei examinări desfășurate în timp a unei cereri de acces la documente voluminoase.

24 — A se vedea Hotărârea Consiliul/Hautala (citată la nota de subsol 17, punctul 27 și urm.).

25 — A se vedea Hotărârea Consiliul/Hautala (citată la nota de subsol 17, punctul 30) și Hotărârea din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia (T-2/03, Rec., p. II-1121, punctul 102 și urm.).

nu este necesar să se examineze mai detaliat considerațiile referitoare la un refuz întemeiat pe existența altor sarcini mai urgente.

69. Prin urmare, nu poate fi constatată nicio eroare de drept în ceea ce privește criteriul atingerii aduse unui interes protejat, menționat la punctul 77 din hotărârea atacată, și, astfel, al patrulea motiv trebuie respins.

2. Cu privire la examinarea individuală a documentelor (al treilea motiv)

70. Prin al treilea motiv, Comisia critică Tribunalul pentru constatările făcute la punctele 78 și 85 din hotărârea atacată. Potrivit acestor constatări, excepțiile menționate la articolul 4 alineatele (1)-(3) privesc documente individuale, iar nu o categorie de documente.

71. Dimpotrivă, Comisia consideră că este îndreptățită să refuze accesul la dosarul unei proceduri privind un ajutor de stat fără a proceda la examinarea individuală a diferitelor documente conținute de acesta.

72. Totuși, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că, atunci când divulgarea unui document este solicitată unei instituții comunitare, aceasta este obligată să aprecieze, în fiecare caz în parte, dacă acest document intră sub incidența excepțiilor de la dreptul de acces public la documentele instituțiilor, enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 [26].

73. Examinarea documentelor individuale corespunde normelor aplicabile excepțiilor de la dreptul de acces în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. În temeiul alineatelor (1), (2) și (3) ale acestui articol, în cazul aplicării excepțiilor, instituțiile refuză accesul la *un* document. Luarea în considerare a intereselor terților în sensul alineatelor (4) și (5), controlul accesului parțial în conformitate cu alineatul (6) și reglementarea cu privire la caducitatea excepțiilor ca urmare a trecerii timpului prevăzută la alineatul (7) se referă la documentul individual.

74. Această tehnică legislativă este consecința necesară a excepțiilor care se întemeiază în mod direct pe atingerea adusă anumitor interese prin divulgarea documentelor. O astfel de atingere nu poate fi constatată decât în temeiul unei aprecieri individuale a informațiilor conținute în documentul în cauză.

75. La aceasta, Comisia nu poate opune cu succes, potrivit definiției de la articolul 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, faptul că un document poate avea o pluralitate de conținuturi. Comisia interpretează această definiție în sensul că diferitele informații trebuie examinate împreună și deduce de aici, după toate aparențele, că o pluralitate de conținuturi

26 — Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (citată la nota de subsol 17, punctul 35).

poate fi evaluată împreună și atunci când aceasta se află în mai multe documente.

76. Astfel cum susține Republica Finlanda, tocmai contrariul este adevărat: în cazul în care numai anumite conținuturi, mai precis părți ale documentelor solicitate, se încadrează în una dintre excepții, celelalte părți ale documentului se divulgă în conformitate cu articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001. În principiu, este necesar, prin urmare, să se verifice pentru fiecare conținut al unui document, mai precis pentru fiecare informație conținută de acesta, dacă divulgarea aduce atingere unui interes protejat.

77. În plus, Comisia susține că, întrucât este solicitat accesul la un dosar privind o procedură, ar trebui să fie de asemenea posibilă limitarea examinării la dosar în ansamblu, fără a proceda la evaluarea fiecărui document. Comisia se întemeiază, în acest sens, pe articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, care reglementează forma și conținutul „[c]ererii[or] de acces". Întrucât în aceasta dispoziție este vorba – în versiunea în limba germană, care este limba de procedură în prezenta cauză – de un document, această noțiune care figurează la articolul 6 ar trebui interpretată precum noțiunea de document prevăzută la articolul 4. Atunci când o cerere privește o multitudine de documente, Comisia ar avea de asemenea dreptul să evalueze această cerere în mod global, cel puțin atunci când documentele solicitate sunt de același tip.

78. Este adevărat că articolul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001 utilizează, în majoritatea versiunilor lingvistice, în special în versiunile germană și engleză, noțiunea „document" la singular. În schimb, alte versiuni, în special versiunile franceză și finlandeză, utilizează această noțiune la plural.

79. Diferitele versiuni lingvistice ale unui text comunitar trebuie să fie interpretate în mod uniform și, prin urmare, în caz de divergențe între aceste versiuni, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și finalitatea reglementării din care face parte [27], dacă este cazul în raport cu voința reală a autorului său [28].

80. Deși este adevărat că articolele 4 și 6 din Regulamentul nr. 1049/2001 utilizează aceeași noțiune în câteva versiuni lingvistice, aceste articole urmăresc totuși obiective total diferite. Articolul 6 privește conținutul cererilor. Această dispoziție trebuie să garanteze, în primul rând, identificarea documentelor solicitate și să pună în evidență faptul că nu este necesară o motivare. Astfel cum arată articolul 6 alineatul (3), o cerere poate privi mai multe documente și chiar „un număr foarte

27 — Hotărârea din 5 decembrie 1967, van der Vecht (19/67, Rec., p. 445, punctele 462 și 473), Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, Rec., p. 1999, punctele 13 și 14), Hotărârea din 14 iunie 2007, Euro Tex (C-56/06, Rep., p. I-4859, punctul 27), și Hotărârea din 21 februarie 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Rep., p. I-685, punctul 25).

28 — Hotărârea din 12 noiembrie 1969, Stauder (29/69, Rec., p. 419, punctul 3), Hotărârea din 7 iulie 1988, Moksel (55/87, Rec., p. 3845, punctul 49), Hotărârea din 20 noiembrie 2001, Jany și alții (C-268/99, Rec., p. I-8615, punctul 47), și Hotărârea din 27 ianuarie 2005, Junk (C-188/03, Rec., p. I-885, punctul 33).

mare de documente". Dimpotrivă, a fost deja indicat faptul că examinarea cererii trebuie să privească fiecare dintre documentele individuale și chiar fiecare conținut. Economia generală și finalitatea fundamentează astfel diferențele de interpretare a noțiunii de document utilizate la articolele 4 și 6 din Regulamentul nr. 1049/2001.

81. Renunțarea generală la examinarea individuală a fiecărui document (sau conținut) ar impune, în schimb, o altă concepție a excepțiilor. Comisia a propus astfel modificarea Regulamentului nr. 1049/2001 în sensul că documentele care fac parte din dosarul administrativ al unei anchete sau al unei proceduri referitoare la un act individual să nu fie accesibile publicului atât timp cât ancheta nu a fost finalizată sau actul nu a devenit definitiv. În plus, documentele care conțin informații culese sau obținute de o instituție de la persoane fizice sau juridice în cadrul anchetelor de acest tip nu sunt accesibile publicului [29]. În speță, nu se pune problema aprecierii unei excepții concepute astfel.

82. Precum solicitantul, Comisia își poate concepe totuși declarația în mod sintetic. O cerere, la fel ca acordarea accesului, poate privi o multitudine de documente, în măsura în care acestea pot fi identificate cu certitudine. În caz de refuz, Comisia se poate întemeia în această privință cel puțin pe principii generale aplicabile anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură. Totuși, acesteia îi revine obligația de a verifica, în fiecare caz, în ce măsură considerațiile de ordin general aplicabile în mod normal unui tip determinat de documente sunt efectiv aplicabile unui document anume a cărui divulgare este cerută [30].

83. Tribunalul a făcut constatări similare și neviciate de erori de drept la punctele 78, 85 și 86 din hotărârea atacată. Prin urmare, al treilea motiv trebuie respins. În continuare, trebuie să se examineze dacă, atunci când a respins cererea de acces la documente, Comisia a instituit categorii în mod corect.

3. Cu privire la protecția obiectivului activităților de anchetă

84. Primul și al doilea motiv, precum și primul aspect al celui de al cincilea motiv privesc domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță

29 — Articolul 2 alineatul (6) din Propunerea de regulament a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [COM(2008) 229 final]. Parlamentul European a respins totuși această propunere după prima lectură la 11 martie 2009 (documentul Parlamentului European P6_TA-PROV(2009)0114, a se vedea de asemenea documentul 7394/09 al Consiliului).

30 — Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (citată la nota de subsol 17, punctul 50).

din Regulamentul nr. 1049/2001, mai precis protecția obiectivului activităților de anchetă.

85. Tribunalul reproduce, la punctul 88 din hotărârea atacată, motivarea deciziei Comisiei după cum urmează:

„În cadrul anchetelor în curs privind compatibilitatea dintre un ajutor de stat și piața unică, o cooperare loială și o încredere reciprocă între Comisie, statul membru și întreprinderile interesate sunt indispensabile pentru a permite diferitelor părți să se exprime în mod liber și […] divulgarea acestui document ar putea prejudicia rezultatul examinării plângerii, compromițând dialogul."

86. Potrivit punctului 89 din hotărârea atacată, această motivare nu convinge Tribunalul că toate documentele din dosarul unei proceduri de control al unui ajutor de stat intră în mod evident sub incidența excepției privind activitățile de anchetă. Comisia consideră că această constatare este viciată de o eroare de drept.

87. În cadrul procedurii judiciare, Comisia se întemeiază, în această privință, în primul rând pe faptul că, în procedura de control al ajutoarelor de stat, niciunei alte părți interesate decât statul membru nu i se recunoaște un drept de acces la dosar [a se vedea, în această privință, litera a)]. Este totuși mai pertinent să se urmeze raționamentul conținut în motivarea deciziei Comisiei cu privire la aspectul dacă și în ce măsură comunicarea cu statul membru interesat poate face obiectul protecției [a se vedea, în această privință, litera b)] și dacă acest interes autorizează în special renunțarea la o examinare individuală a documentelor solicitate [a se vedea, în această privință, litera c)]. Este necesar să se efectueze o examinare similară în ceea ce privește comunicarea cu alte părți interesate [a se vedea, în această privință, litera d)].

a) Cu privire la statutul beneficiarului ajutorului în procedura de control al ajutoarelor de stat

88. În primul aspect al primului motiv și în al doilea motiv, Comisia justifică caracterul vădit necesar al protecției prin faptul că, în procedura de control al ajutoarelor de stat, alte părți interesate decât statul membru în cauză nu pot invoca un drept de acces la dosar.

89. Comisia vizează astfel, în mod indirect, specificitatea dreptului de acces în procedurile de control al ajutoarelor de stat în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001. Spre deosebire de TGI, Comisia nu consideră dreptul de a consulta dosarul ca fiind o *lex specialis*

de natură tehnică care ar exclude aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001 [31], ci îl invocă pentru a interpreta o excepție de la dreptul de acces la documente.

90. Dreptul de acces la dosar este un corolar al principiului respectării dreptului la apărare [32]. Prin urmare, acesta este legat, în principiu, de statutul de parte într-o procedură. Procedura de control al ajutoarelor de stat reprezintă o procedură deschisă împotriva statului membru responsabil [33].

91. Persoanele, întreprinderile și asociațiile de întreprinderi al căror interes este susceptibil să fie afectat de acordarea unui ajutor de stat, precum beneficiarul ajutorului, nu constituie părți într-o procedură de ajutor. Acestea au, în principal, un rol de sursă de informare [34]. Prin urmare, articolul 20 din Regulamentul nr. 659/1999 nu prevede niciun drept de acces la dosar pentru aceste părți interesate.

92. După toate aparențele, Comisia interpretează aceasta în sensul că accesul la dosar este chiar *interzis* altor părți decât statul membru în cauză. Astfel cum subliniază în mod întemeiat Regatul Suediei, Republica Finlanda și TGI, nu se poate totuși deduce o interdicție nici din cuprinsul Regulamentului nr. 659/1999, nici din jurisprudență. Dimpotrivă, din hotărâri recente reiese chiar posibilitatea existenței, în mod excepțional, a unui drept de acces la dosar: cu toate că aceste părți interesate nu se pot prevala de dreptul la apărare în cadrul unei astfel de proceduri, acestea dispun în schimb de dreptul de a fi asociate acesteia într-o măsură adecvată ținând cont de împrejurările cauzei [35]. Totuși, acest lucru nu trebuie soluționat în prezenta cauză.

93. În orice caz, statutul acestor alte părți interesate în cadrul procedurii de control al ajutoarelor de stat nu autorizează nicio concluzie cu privire la întinderea dreptului de acces la documente. Aceasta nu conține nicio referire la aplicarea unei excepții în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 și în special la excepția privind protecția obiectivului activităților de anchetă aplicată în prezenta cauză. Dimpotrivă, reiese că motivul

31 — A se vedea mai sus punctul 38 și urm. Propunerea de regulament nr. 1049/2001 a Comisiei [COM(2000) 30 final/2] prevedea de asemenea, la articolul 2 alineatul (2) a doua teză, că eventuale dispoziții speciale privind accesul la documente trebuiau să excludă aplicarea regulamentului. Deși această reglementare nu a fost reluată în regulamentul adoptat, Tribunalul a decis, în Hotărârea din 5 aprilie 2005, Hendrickx/Consiliul (T-376/03, RecFP, p. I-A-83 și II-379, punctul 55 și urm.), că dispozițiile acesteia referitoare la confidențialitatea procedurilor de recrutare a funcționarilor constituiau un obstacol în calea aplicării regulamentului.

32 — Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, Rec., p. I-123, punctul 68).

33 — Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia (234/84, Rec., p. 2263, punctul 29), și 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).

34 — Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, Rec., p. I-1719, punctul 45), și Hotărârea din 6 octombrie 2005, Scott/Comisia (C-276/03 P, Rec., p. I-8437, punctul 34).

35 — Hotărârea din 8 mai 2008, Ferriere Nord/Comisia (C-49/05 P, punctul 69), și Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia (C-521/06 P, Rep., p. I-5829, punctul 38).

refuzării dreptului de a consulta dosarul nu are nicio legătură cu faptul că informațiile conținute în dosar nu trebuie să fie divulgate. Decisivă este numai considerația întemeiată pe organizarea procedurii, potrivit căreia celelalte părți interesate nu dispun de dreptul la apărare.

94. Dreptul de a consulta dosarul trebuie să permită părții interesate într-o procedură să examineze documentele aflate în dosarul de anchetă care pot prezenta importanță în vederea apărării sale. Dreptul de a consulta dosarul a fost recunoscut de Curte în special întreprinderilor în cauză în procedurile privind înțelegeri [36]. Informațiile care nu au fost comunicate unei părți direct interesate nu îi pot fi nici opuse [37]. Celelalte părți interesate nefiind părți la procedura privind ajutorul de stat, Comisia nici nu le poate opune documente la care ar trebui să le dea acces.

95. Întrucât informațiile furnizate în cadrul dreptului de acces la dosar constituie, în primul rând, un mijloc de a participa la această procedură, refuzul accesului la dosar nu poate fi atacat separat, astfel cum arată TGI [38]. Ca eroare de procedură, acest refuz poate totuși să repună în discuție decizia privind ajutorul în mod global [39].

96. Spre deosebire de dreptul de a consulta dosarul, dreptul de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 nu are nicio semnificație juridică pentru procedura de control al ajutoarelor de stat. Acest regulament nu reglementează condițiile în care cetățenii pot participa la astfel de proceduri. Accesul la documente nu justifică în special posibilitatea de a prezenta observații în procedura privind ajutorul de stat. Un litigiu privind accesul la documentele aflate într-un dosar privind un ajutor de stat nu afectează validitatea deciziei privind ajutorul.

97. Autonomia Regulamentului nr. 1049/2001 în raport cu procedura de control al ajutoarelor de stat nu este pusă în discuție nici de considerentul (2) al acestuia. Potrivit considerentului menționat, transparența permite „asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate

36 — Hotărârea din 13 februarie 1979, Hoffmann-La Roche/Comisia (85/76, Rec., p. 461, punctele 13 și 14), Hotărârea din 9 noiembrie 1983, Michelin/Comisia (322/81, Rec., p. 3461, punctele 7 și 8), Hotărârea din 8 iulie 1999, Hercules Chemicals/Comisia (C-51/92 P, Rec., p. I-4235, punctele 75 și 76), și Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, Rec., p. I-8375, punctul 315 și urm.). A se vedea, cu privire la dreptul la informare al funcționarilor, articolele 26 și 27 din Statutul funcționarilor Comunităților Europene, precum și Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, Rep., p. II-1585, punctul 126 și urm.).

37 — Hotărârea Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (citată la nota de subsol 33, punctul 81).

38 — Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, Rec., p. 2639, punctul 10).

39 — A se vedea, cu privire la dreptul înțelegerilor, Hotărârile Hercules Chemicals/Comisia, punctul 77, și Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, punctul 317, citate la nota de subsol 36.

și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic". Acest lucru ar putea fi interpretat drept un indiciu al participării publicului la procedură. Participarea cetățenilor la procesul decizional și responsabilitatea administrației față de aceștia nu trebuie totuși înțelese în sensul dreptului procedural, ci ca fiind de natură politică. Datorită transparenței, cetățenii primesc informații care le permit să evalueze practica administrativă în mod obiectiv și, dacă este cazul, să o critice. Totuși, aceasta nu trebuie să aibă o influență decisivă asupra soluționării procedurilor individuale.

98. Dreptul de acces la documente există, așadar, independent de procedura de control al ajutoarelor de stat. Accesul la documente și dreptul de a consulta dosarul conduc numai la o situație de fapt comparabilă în ceea ce privește informarea, și nu – astfel cum susține Comisia – la un statut juridic analog. De aici rezultă, în plus, că nici inexistența dreptului altor părți interesate în procedura de control al ajutoarelor de stat de a consulta dosarul nu exclude, în mod general și în calitate de *lex specialis* în sensul argumentelor invocate de Schott Glas [40] în primă instanță, aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001.

99. Nu este contradictoriu pentru analiza de mai sus nici faptul că accesul la dosar poate fi refuzat de Comisie în temeiul unei motivări relativ succinte, cerințele de motivare a unui refuz al accesului la documente putând fi destul de riguroase. Această diferență se explică prin faptul că accesul la dosar poate fi refuzat prin simpla referire la inexistența dreptului la apărare, în timp ce refuzul accesului la documente impune invocarea unor excepții. Totuși, aproape întotdeauna este mai ușor să se afirme că un drept nu există decât să se justifice excepțiile de la un drept care, în principiu, există.

100. Contrar afirmațiilor Comisiei, autonomia acestor drepturi unul în raport cu celălalt este confirmată de Hotărârea Sison/Consiliul. În această hotărâre, Curtea a dedus din geneza Regulamentului nr. 1049/2001 că domeniul de aplicare al dreptului de acces care rezultă din acesta nu depinde de aspectul dacă solicitantul are nevoie de informații pentru a se prevala de statutul său juridic [41].

101. Aceasta înseamnă, pe de o parte, că solicitanții care au un interes protejat din punct de vedere juridic în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 nu dispun de un drept de acces la documente mai larg decât ceilalți. Pe de altă parte, dreptul acestor solicitanți nu este restrâns mai mult decât cel al oricărui terț. Faptul că un anumit număr de solicitanți cer documentul pentru a-l utiliza în vederea invocării altor drepturi nu poate

40 — A se vedea în acest sens punctele 40 și 41 de mai sus.

41 — Hotărârea citată la nota de subsol 17, punctele 45-48.

nici să consolideze, nici să reducă acest drept în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 [42].

102. Acesta este motivul pentru care excluderea accesului la dosar al altor părți interesate în procedura de ajutor de stat nu justifică nicio excepție de la dreptul de acces la documente și, prin urmare, primul aspect al primului motiv și al doilea motiv nu pot fi admise.

b) Cu privire la confidențialitatea comunicării cu statul membru în cauză

103. Astfel cum precizează Comisia în al doilea aspect al primului motiv, aceasta a refuzat accesul la documente pentru a nu pune în pericol desfășurarea procedurii de control al ajutoarelor de stat. Potrivit Comisiei, pentru ca cei interesați să se poată exprima liber în această procedură, nu se poate renunța la cooperarea loială și la încrederea reciprocă dintre Comisie, statul membru și întreprinderile interesate. În opinia sa, divulgarea documentelor de procedură pune în pericol acest raport de încredere.

104. La punctul 89 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins această justificare ca fiind prea generală. În special, aceasta nu ar demonstra că toate documentele refuzate intră în întregime sub incidența excepțiilor.

105. Într-adevăr, nu reiese în mod direct că protecția obiectivului unei anchete în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 include de asemenea un raport de încredere cu statul membru în cauză. Astfel cum susține Regatul Suediei, se poate considera mai degrabă că strategiile de anchetă [43] și sursele [44] sunt cele care sunt protejate.

106. Cu toate acestea, Tribunalul pornește de la principiul că, potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre sunt îndreptățite să conteze pe respectarea confidențialității de către Comisie în ceea ce privește anchetele

42 — Există, în schimb, o ocazie de a proceda la o verificare a dreptului procedural în cazul în care dreptul de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 este mai extins decât drepturile procedurale ale părților ale căror interese sunt protejate din punct de vedere juridic. În principiu, dreptul procedural ar trebui să țină seama de aceste interese și să pună la dispoziția persoanelor interesate mai multe informații decât la dispoziția publicului.

43 — În acest sens, Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia (T-391/03 și T-70/04, Rec., p. II-2023, punctul 122).

44 — A se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 1985, Adams/Comisia (145/83, Rec., p. 3539), cu privire la protecția informatorilor.

care ar putea să conducă la o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [45].

107. Și această concepție pare puțin deconcertantă la prima vedere. De ce ar trebui să se acorde Comisiei și statelor membre un domeniu de protecție care nu este accesibil publicului pentru „negocieri" cu privire la respectarea dreptului comunitar? În domeniul de aplicare al acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, dreptul nu este, în principiu, negociabil. Dimpotrivă, acesta este obligatoriu prin natura sa.

108. Totuși, respectarea dreptului comunitar depinde adesea de structura măsurilor interne, de exemplu de legile care transpun directivele. Discuțiile dintre Comisie și statul membru cu privire la măsurile de transpunere sau de aplicare pot semăna cu un proces de negociere. În această privință, este necesar să se amintească faptul că scopul procedurii precontencioase este de a permite statului membru să se conformeze în mod voluntar cerințelor Tratatului CE sau, dacă este cazul, să îi dea ocazia să își justifice poziția [46]. La aceasta se adaugă faptul că Comisia dispune de o largă putere de apreciere în cadrul urmăririi încălcărilor [47].

109. În această accepțiune, protecția obiectivului anchetelor se extinde de asemenea la o marjă de libertate care permite să se discute în mod neperturbat cu privire la obiecția privind încălcarea dreptului comunitar. O astfel de marjă este judicioasă pentru ca statul membru în cauză, precum și Comisia să poată încerca să ajungă la o înțelegere amiabilă fără o presiune publică excesivă. În cazul în care fiecare etapă a unei acțiuni controversate în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ar face obiectul publicității, cei care au putere de decizie pe plan politic nu ar mai putea decât cu greu să revină asupra pozițiilor adoptate. Aceasta ar putea închide calea unei soluționări a conflictului judicioase și care să garanteze respectarea dreptului. Obiectivul procedurii este, în definitiv, găsirea unei soluții de acest tip, în timp ce elucidarea și constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor nu reprezintă decât un mijloc de atingere a acestui obiectiv.

110. O divulgare a unor documente privind faza de anchetă, în cursul negocierilor dintre Comisie și statul membru în cauză, ar

45 — A se vedea, cu privire la Decizia 94/90, Hotărârea WWF UK/Comisia (citată la nota de subsol 16, punctul 63), Hotărârea din 14 octombrie 1999, Bavarian Lager/Comisia (T-309/97, Rec., p. II-3217, punctul 46), și Hotărârea din 11 decembrie 2001, Petrie și alții/Comisia (T-191/99, Rec., p. II-3677, punctul 68), precum și, cu privire la Regulamentul nr. 1049/2001, Hotărârea din 12 septembrie 2007, API/Comisia (T-36/04, Rep., p. II-3201, punctul 120). Cu privire la alte activități de anchetă, a se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2000, Denkavit Nederland/Comisia (T-20/99, Rec., p. II-3011, punctul 43 și urm.) în temeiul Deciziei 94/90.

46 — Hotărârile din 23 octombrie 1997, Comisia/Țările de Jos (C-157/94, Rec., p. I-5699, punctul 60), Comisia/Italia (C-158/94, Rec., p. I-5789, punctul 56) și Comisia/Franța (C-159/94, Rec., p. I-5815, punctul 103), precum și Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania (C-191/95, Rec., p. I-5449, punctul 44).

47 — Hotărârea din 14 februarie 1989, Star Fruit/Comisia (247/87, Rec., p. 291, punctul 11).

putea astfel aduce atingere bunei desfășurări a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [48].

111. Spre deosebire de cele subliniate de Tribunal până în acest moment, nu numai încrederea statelor membre este relevantă în această privință. Dacă ar fi astfel, Comisia ar fi, în principiu, obligată să consulte statul membru înainte de a respinge o cerere de acces la documente și să le comunice în cazul acordului statului membru. Totuși, Comisia are un interes propriu care face obiectul protecției, acela de a negocia comunicarea cu statul membru în mod confidențial. Nici Comisia nu acționează la adăpost de influența opiniei publice: în cazul în care poziția acesteia în cadrul discuției cu statul membru este cunoscută, acest lucru poate complica o nouă apreciere critică a propriei opinii sau o concesiune.

112. Totuși, nu este posibilă garantarea acestei marje de libertate în mod nelimitat. Respectarea de către statele membre a dreptului comunitar și punerea în aplicare a acestuia de către Comisie reprezintă subiecte legitime de interes public. Un stat membru nu se poate aștepta ca o încălcare a dreptului comunitar sau aderarea la o anumită interpretare să rămână mult timp confidențială. Comisia nu poate nici să solicite ca practica sa de punere în aplicare și în special exercitarea puterii sale discreționare în cadrul reprimării încălcărilor să rămână necunoscută opiniei publice. Prin urmare, procedura ar trebui să fie transparentă, fie și *a posteriori*, în cazul în care comportamentul partenerilor la negociere poate fi apreciat în lumina rezultatului obținut.

113. Protecția anchetelor care ar putea conduce la o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu trebuie totuși să fie delimitată în mod precis în cazul de față [49]. În special, nu este necesar să se clarifice aspectul dacă și în ce condiții pericolul pentru procesul de negociere în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic [50]. Nu suntem în prezența unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor – posibilă de asemenea în temeiul dreptului ajutoarelor de stat. Este mai degrabă vorba de protecția anchetelor în cadrul controlului ajutoarelor de stat ca atare.

114. Comisia susține, în mod întemeiat, că controlul ajutoarelor de stat este foarte asemănător cu acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Acest lucru se aplică în special în ceea ce privește faza precontencioasă a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și pregătirea deciziei privind ajutorul. Este natural ca statul membru și

48 — A se vedea Hotărârile citate la nota de subsol 45, Bavarian Lager/Comisia, punctul 46, și API/Comisia, punctul 121.

49 — Această întrebare s-ar putea pune mai degrabă în cauzele conexate Suedia/API și Comisia (C-514/07 P), API/Comisia (C-528/07 P) și Comisia/API (C-532/07 P), care au făcut obiectul unei comunicări în JO 2008, C 22, p. 36, și, respectiv, în JO 2008, C 51, p. 32 și 37.

50 — Astfel, deseori, simpla netranspunere a unor directive sau omisiunea de a prezenta rapoarte în termen nu sunt cu adevărat contestate sau nu fac obiectul unor „negocieri”.

Comisia să se consulte cu privire la modul în care poate fi conceput ajutorul pentru a fi conform cu dreptul comunitar. În plus, Comisia nu dispune, într-adevăr, de posibilitatea de a decide dacă să inițieze sau să nu inițieze o procedură împotriva ajutoarelor ilegale [51], însă există totuși o marjă de apreciere mai largă atunci când aceasta examinează caracterul justificat al ajutorului [52]. Continuă astfel să existe o marjă pentru discuțiile sensibile la consultările publice permanente.

115. Excepția privind protecția obiectivului activităților de anchetă nu se aplică totuși decât în cazul în care riscul de a se aduce atingere acestor negocieri este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic [53].

116. Acest lucru nu pune probleme în prezenta cauză: investigarea oficială a unui ajutor de stat implică un conflict între Comisie și statul membru în cauză. Statul membru dorește să acorde ajutorul, în timp ce Comisia apreciază că „există îndoieli" în ceea ce privește măsura notificată [articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 659/1999]. În plus, TGI era de asemenea conștientă de faptul că Republica Federală Germania și Comisia negociau cu privire la ajutoare. Riscul de a se aduce atingere acestor negocieri era astfel previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.

c) Cu privire la renunțarea la examinarea individuală a documentelor

117. Este necesar, în plus, să se verifice dacă, fără o examinare individuală, Comisia putea să pornească de la principiul că divulgarea tuturor documentelor solicitate ar antrena acest risc. Este adevărat că, în principiu, trebuie să se verifice dacă motivele de refuz al accesului există pentru fiecare document individual [54]. Totuși, Comisiei îi este permis să se întemeieze, în această privință, pe principii generale aplicabile anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură [55].

118. În ceea ce privește, în primul rând, corespondența cu statul membru, trebuie să se pornească de la principiul că, în cadrul unei proceduri controversate privind un ajutor de stat, această corespondență poate face, în principiu, obiectul protecției în totalitate. Ar fi dificil, în general, să fie diferențiate documentele privind procedura de cele care

51 — A se vedea Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France (citată la nota de subsol 34, punctul 47) și Hotărârea Athinaïki Techniki/Comisia (citată la nota de subsol 35, punctul 40).

52 — Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții (C-39/94, Rec., p. I-3547, punctul 36 și urm. și jurisprudența citată).

53 — A se vedea mai sus punctul 52 și urm.

54 — A se vedea mai sus punctul 72 și urm.

55 — A se vedea mai sus punctul 82.

nu se referă la aceasta. Chiar și informațiile cunoscute tuturor, de exemplu cele referitoare la piețe, prețuri sau tehnologie, pot face obiectul protecției atunci când sunt transmise în cadrul unor negocieri. Într-adevăr, împrejurarea că acestea sunt prezentate permite speculații cu privire la negocieri. Indiferent dacă sunt sau nu sunt exacte, astfel de speculații pot afecta negocierile.

119. În al doilea rând și pentru aceleași motive, documentele interne ale Comisiei, identificate la punctul 83 din hotărârea atacată (memorandumuri între diferitele servicii ale Comisiei, memorandumuri destinate membrului responsabil al Comisiei, note interne ale DG Concurență), intră, în principiu, sub incidența protecției obiectivului anchetelor. Într-adevăr, acestea conțin informații privind negocierile cu statul membru vizat.

120. În principiu, în aceste cazuri nu este necesar să se verifice, pentru fiecare document individual, dacă există un interes public superior care justifică divulgarea. Dimpotrivă, este necesar să se examineze procedura de control al ajutoarelor de stat în ansamblu și, înainte de toate, obiectul ajutorului. Un astfel de interes nu face obiectul unei dezbateri în prezenta cauză.

121. În principiu, Comisia putea, așadar, să pornească de la ideea că atât corespondența cu statul membru, cât și documentele sale interne privind procedura de ajutor de stat și care privesc măsurile în favoarea TGI intrau sub incidența excepției referitoare la protecția obiectivului activităților de anchetă.

122. Nu este totuși sigur că tratamentul confidențial al anchetei mai era justificat, în ansamblu, la data respingerii cererii de acces la documente.

123. În principiu, teza susținută de Comisie în primul aspect al celui de al cincilea motiv este exactă: interesul de protecție a unor negocieri neperturbate cu statul membru în cauză subzistă, în mod normal, până la finalizarea acestora, mai exact pe toată durata anchetei privind ajutorul.

124. În acest temei, Comisia arată că procedura în materie de ajutoare de stat durează până când decizia finală nu mai poate face obiectul unei acțiuni în justiție. Într-adevăr, în cazul anulării deciziei, ajutorul ar trebui să facă obiectul unei noi examinări. Potrivit Comisiei, Tribunalul nu a luat în considerare acest aspect atunci când a făcut referire, la punctul 93 din hotărârea atacată, la finalizarea procedurii C 19/2000.

125. Nu este exclus ca o divulgare a dosarului după adoptarea deciziei privind ajutorul să poată influența o eventuală reluare a anchetei privind acest ajutor. Totuși, decizia pune capăt, în primul rând, eventualelor negocieri cu statul membru. Aceasta se publică și poate face obiectul unei acțiuni în justiție. În cazul în care Comisia ar presupune, în această situație, că reluarea anchetei privind ajutorul, mai precis a negocierilor care fac obiectul protecției, este previzibilă, aceasta ar admite că decizia sa este viciată de neregularități juridice. Nu este posibil să se presupună aceasta din partea Comisiei. Prin urmare, în speță, riscul reluării anchetei este ipotetic. Riscul ca negocieri ipotetice privind un ajutor să fie afectate nu este, așadar, cu atât mai mult, previzibil în mod rezonabil și nu poate justifica un refuz al accesului la documente.

126. În măsura în care Comisia face referire, în memoriul în răspuns, la excepția privind protecția procedurilor judiciare în temeiul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie să se constate că această excepție – precum protecția documentelor interne în temeiul articolului 4 alineatul (3) [56] – nu face obiectul prezentei proceduri. Comisia nu poate întemeia *a posteriori* refuzul accesului la documente pe o altă excepție [57]. Prin urmare, nu este cazul să se examineze dacă este necesară – astfel cum susține Regatul Suediei – limitarea protecției procedurilor judiciare la documentele elaborate în mod specific pentru aceste proceduri [58].

127. Comisia face referire, în plus, la raporturile dintre procedura C 19/2000 și procedura C 44/2001 din perspectiva conținutului acestora, întrucât aceasta din urmă privește măsuri care au fost de asemenea examinate în cadrul primei proceduri. Prin urmare, acordarea accesului nu ar fi posibilă decât după finalizarea celor două proceduri.

128. La aceasta se opune faptul că, prin decizia adoptată în procedura C 19/2000, Comisia a scindat cauza în mai multe părți și s-a pronunțat cu privire la una dintre ele. Prin urmare, negocierile privind această parte s-au încheiat și nu mai necesită în totalitate protecție. Un refuz al accesului nu ar fi posibil decât în măsura în care în cadrul acestor negocieri au fost comunicate informații care privesc procedura C 44/2001, încă pendinte. Prin urmare, Comisia nu mai putea porni, fără o examinare individuală, de la premisa că documentele solicitate referitoare la procedura C 19/2000 intrau, în ansamblu, sub incidența protecției anchetelor desfășurate în procedura C 44/2001.

56 — A se vedea mai sus punctul 42.

57 — Hotărârea din 22 ianuarie 2004, Mattila/Consiliul și Comisia (C-353/01 P, Rec., p. I-1073, punctul 32).

58 — A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului Interporc/Comisia (citată la nota de subsol 16, punctul 40) și Hotărârea Tribunalului API/Comisia (citată la nota de subsol 45, punctul 60).

129. Tribunalul a respins astfel, în mod întemeiat, extinderea protecției anchetelor privind ajutoarele de stat la ansamblul corespondenței cu statul membru din cauza C 19/2000 și la documentele interne similare.

130. Trebuie adăugat că, la data faptelor, nici documentele din procedura C 44/2001 nu mai puteau face în totalitate obiectul protecției. Într-adevăr, Comisia inițiase deja procedura oficială de investigare printr-o decizie publicată, care conținea informații cu privire la ajutor.

131. Comisia susține astfel ideea că această publicare și publicarea deciziei însăși garantează, până când aceasta din urmă dobândește caracter definitiv, o transparență suficientă a controlului ajutoarelor de stat.

132. În măsura în care informații care privesc negocierile au fost deja comunicate, cu regularitate [59], publicului [60], nu ne putem totuși aștepta ca aceste informații să facă obiectul unui tratament confidențial [61]. Divulgarea suplimentară a acestor informații nu mai poate aduce atingere protecției obiectivului anchetei, întrucât aceste informații și legătura lor cu ancheta privind ajutorul de stat au fost deja făcute publice. În schimb, în acest context, este lipsit de importanță dacă publicarea în Jurnalul Oficial asigură sau nu asigură o transparență suficientă [62].

133. În conformitate cu articolul 6 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 659/1999, decizia de a deschide procedura oficială de investigare în temeiul articolului 4 alineatul (4) sintetizează elementele relevante de fapt și de drept, include o evaluare

59 — În schimb, o divulgare neautorizată nu poate anula confidențialitatea. Într-adevăr, comunicarea ar confirma că aceste documente erau autentice. Ordonanța din 11 decembrie 2006, Weber/Comisia (T-290/05, punctele 41 și 42), este, așadar, problematică în măsura în care constată, cu titlu subsidiar, clasarea unei cereri de acces la dosar ca urmare a unei publicări neautorizate a documentului.

60 — În această privință, este necesar să fie avut de asemenea în vedere comportamentul statului membru în cauză. În cazul în care acesta comunică informații detaliate cu privire la negocieri, nu se poate aștepta ca aceste informații să fie tratate de Comisie în mod confidențial. Aceasta se aplică în special în cazul difuzării unor informații înșelătoare. Nici Comisia nu poate impune însă pur și simplu confidențialitatea, în pofida propriului interes (a se vedea punctul 111 de mai sus), atunci când poziția sa în cadrul negocierilor este deja cunoscută de public.

61 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2007, Pitsiorlas/Consiliul și BCE (T-3/00 și T-337/04, Rep., p. II-4779, punctul 86).

62 — În măsura în care Tribunalul a abordat, în Hotărârea API/Comisia (citată la nota de subsol 45, punctul 98), suficiența transparenței ca urmare a unei publicări, aceasta reprezenta o altă etapă a examinării, și anume excepția de la excepție ca urmare a unui interes public superior divulgării de documente. Dacă excepția nu este deja aplicabilă în sine, nu există niciun motiv pentru a examina excepția de la excepție.

preliminară a Comisiei cu privire la caracterul de ajutor de stat al măsurii propuse și indică îndoielile privind compatibilitatea acesteia cu piața comună. Comisia o publică în Jurnalul Oficial în conformitate cu articolul 26 alineatul (2).

d) Cu privire la comunicarea cu celelalte părți interesate la procedura de control al ajutorului de stat

134. Comisia a făcut astfel public conținutul esențial al dosarului. În afara acestui conținut, documentele existente la această dată nu mai pot cuprinde decât informații nesemnificative. Presupunerea generală potrivit căreia divulgarea fiecăruia dintre aceste documente ar aduce atingere, în mod rezonabil de previzibil, comunicării cu statul membru este, așadar, lipsită de temei. În măsura în care Comisia intenționează să continue să își justifice refuzul prin confidențialitatea anchetei, acest lucru nu poate rezulta decât dintr-o examinare individuală a documentelor.

136. În plus, nu trebuie pierdut din vedere că, în mod logic, protecția negocierilor nu se poate extinde, în general, la raporturile dintre Comisie și celelalte părți interesate în ancheta privind ajutorul de stat. Fie că este vorba de beneficiarul ajutorului, de concurenții acestuia sau de alte părți interesate, terții interesați nu reprezintă decât surse de informație, spre deosebire de statul membru. În conformitate cu articolele 6 și 20 din Regulamentul nr. 659/1999, aceștia pot prezenta informații. Prin urmare, nu este vorba de a proteja negocieri neperturbate între aceștia și Comisie.

135. Această examinare nu se poate limita la a verifica dacă documentele conțin informații care nu figurează în decizia publicată. Dimpotrivă, este necesară furnizarea unui motiv specific care să demonstreze că divulgarea informațiilor restante, secundare în temeiul articolului 6 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 659/1999, ar putea totuși aduce atingere în mod suficient de previzibil, iar nu pur ipotetic, protecției obiectivului anchetei privind ajutorul de stat.

137. Cu toate acestea, Comisia susține ideea că există o relație de încredere între aceasta și respectivii terți interesați. Această împrejurare se dovedește a fi corectă în măsura în care, în temeiul unui eventual prejudiciu ce rezultă din participarea lor la procedură, terții interesați pot solicita Comisiei, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, ca identitatea lor să nu fie dezvăluită. Prin urmare,

încrederea în protecția surselor este justificată [63]. Cu excepția identității unei surse – și a informațiilor care ar putea revela această sursă [64] –, nu există practic nimic care să poată face obiectul protecției în acest temei.

138. În cazul de față, protecția identității nu a făcut niciodată obiectul unei dezbateri, întrucât Comisia menționează chiar în mod explicit că Schott Glas este parte interesată în decizia sa de respingere.

139. Totuși, chiar și atunci când sursa este cunoscută, poate exista un interes la un tratament confidențial al informațiilor furnizate. Aceste informații se pot afla la originea unor pericole. Persoanele interesate pot profita de acest lucru pentru a acționa direct împotriva sursei, de exemplu imputându-i că a difuzat informații inexacte. Ar putea exista aici un efect descurajator („chilling effect") care face mai dificilă pentru Comisie colectarea de informații de la terți.

140. Totuși, în principiu, această eventualitate trebuie acceptată. Nu există niciun drept de a influența rezultatul anchetelor desfășurate de Comisie fără a suporta consecințele. Dimpotrivă, Regatul Suediei susține că accesibilitatea observațiilor terților interesați poate ameliora temeiul deciziei Comisiei. În cazul în care observațiile sunt accesibile, părțile interesate se pot controla reciproc și pot corecta la timp indicațiile inexacte [65]. Tentația de a furniza Comisiei informații inexacte sau înșelătoare va fi de asemenea mai mică.

141. Protecția observațiilor unor surse cunoscute poate fi apreciată diferit în cazurile în care transmiterea unor informații inexacte poate genera pericole nejustificate. Ne putem imagina, de exemplu, că aceste informații nu sunt protejate ca secrete profesionale în

63 — Hotărârea Adams/Comisia (citată la nota de subsol 44, punctul 34), pronunțată înainte de introducerea dreptului de acces la documente, merge și mai departe: condițiile unui tratament confidențial trebuie întotdeauna respectate. A se vedea de asemenea, în acest sens, articolul 18 al patrulea paragraf din Directiva 2009/16/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind controlul statului portului (JO L 131, p. 57), potrivit căruia identitatea persoanei care a depus plângerea nu trebuie dezvăluită, indiferent de pericolele iminente.

64 — A se vedea Hotărârea Adams/Comisia (citată la nota de subsol 44, în special punctul 40).

65 — În cadrul situației de fapt, TGI critică, la punctul 6 din recurs, faptul că Schott Glas a furnizat Comisiei indicații false care nu au putut fi rectificate la timp.

Comunitate, ci în țări terțe [66]. Totuși, în speță nu a fost făcută nicio afirmație în acest sens.

142. Prin urmare, conținutul observațiilor nu este protejat în mod explicit în temeiul Regulamentului nr. 659/1999. Chiar în ceea ce privește protecția secretului profesional, este prevăzută numai o consultare a statului membru în cauză (articolul 25). Celelalte părți interesate pot solicita, desigur, în temeiul articolului 287 CE și al articolului 24 din Regulamentul nr. 659/1999, protecția secretelor lor profesionale și a unor interese similare de a se păstra confidențialitatea. Totuși, statutul acestora în cadrul anchetei privind ajutorul de stat nu permite să se presupună în general că, în principiu, corespondența cu acestea poate face obiectul protecției în totalitate. Dimpotrivă, trebuie să se verifice în fiecare caz în ce măsură documentele trebuie să facă obiectul unui refuz pentru a proteja identitatea acestora sau din alte motive.

143. O protecție extinsă a comunicării cu terți interesați nu rezultă nici aceasta în mod indirect din negocierile cu statul membru în cauză. Simplele observații ale unei alte părți interesate nu permit să se ajungă la o concluzie contrară cu privire la negocieri. Există un raport suficient de strâns cu procesul de negociere numai în măsura în care Comisia solicită informații specifice pentru a le utiliza în cadrul unor negocieri. Refuzul accesului la documente nu poate fi totuși justificat, în acest caz, decât în temeiul unei examinări individuale. Nu aceasta a fost situația în prezenta cauză.

e) Concluzie intermediară

144. În ansamblu, trebuie să se rețină că Tribunalul a statuat în mod întemeiat că Comisia nu putea respinge, în mod global, cererea de acces la documente a TGI în temeiul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 fără a proceda la o examinare individuală a fiecărui document.

145. Este adevărat că se poate naște întrebarea dacă decizia Comisiei ar fi trebuit menținută, cel puțin în ceea ce privește corespondența cu statul membru privind procedura de control al ajutoarelor de stat C 44/2001, în măsura în care această corespondență a intervenit după deschiderea procedurii oficiale de investigare. Comisia nu a contestat însă hotărârea atacată în această privință. În plus, este îndoielnic că decizia ar putea fi scindată în acest mod, din moment ce a fost formulată ca o decizie unică

66 — Situația de fapt care stă la baza Hotărârii Adams/Comisia (citată la nota de subsol 44) este semnificativă.

privind ansamblul cererii și nu identifică diferitele documente solicitate.

146. Prin urmare, al doilea aspect al primului motiv și primul aspect al celui de al cincilea motiv de recurs trebuie de asemenea respinse.

C — *Concluzia analizei juridice*

147. Întrucât niciunul dintre motivele invocate de Comisie nu poate fi admis, acțiunea trebuie respinsă în totalitate.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

148. În conformitate cu dispozițiile articolului 69 alineatul (2) prima teză coroborat cu articolul 118 și cu articolul 122 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât TGI a prezentat o cerere în acest sens, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

149. În temeiul articolului 69 alineatul (4) primul paragraf coroborat cu articolul 118 și cu articolul 122 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care au intervenit în procedura în primă instanță sau în recurs în calitate de intervenient suportă, în principiu, propriile cheltuieli de judecată [67].

67 — A se vedea decizia cu privire la cheltuielile de judecată în Hotărârea Suedia/Comisia (citată la nota de subsol 17, punctul 101 și urm.). Dintre statele membre intervenient în primă instanță, numai Regatul Suediei a avut câștig de cauză în ceea ce privește cheltuielile de judecată, întrucât acest stat membru a introdus recursul.

VI — Concluzie

150. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„1. Respinge recursul.

2. Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată.

3. Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată aferente recursului.”