

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

14 december 2006^{*}

In zaak T-237/02,

Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, gevestigd te Ilmenau (Duitsland),
aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Schohe en C. Arhold, vervolgens door
C. Arhold en N. Wimmer, advocaten,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Kruse en K. Wistrand als
gemachtigden,

en door

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde,

intervenienten,

^{*} Procestaal: Duits.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz, V. Di Bucci en P. Aalto als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Schott Glas, gevestigd te Mainz (Duitsland), vertegenwoordigd door U. Soltész, advocaat,

interveniente,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 28 mei 2002, waarbij verzoekster toegang tot de documenten in verband met controleprocedures betreffende staatssteun is geweigerd,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, F. Dehousse en D. Šváby, rechters,

griffier: K. Andová, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 juni 2006,

het navolgende

Arrest

Feiten en procesverloop

- ¹ De Duitse onderneming Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (hierna: „verzoekster”) is gevestigd in Ilmenau in de Freistaat Thüringen (hierna: „deelstaat Thüringen”). Verzoekster is in 1994 opgericht met als oogmerk, vier van de twaalf glasproductielijnen (ovens) over te nemen van de voormalige Ilmenauer Glaswerke GmbH, een bedrijf dat door de Treuhandanstalt [de latere Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (federale dienst voor bijzondere opdrachten in verband met de hereniging); hierna: „BvS”], werd geliquideerd.
- ² Bij brief van 1 december 1998 heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij de Commissie verschillende maatregelen aangemeld met het oog op verzoeksters financiële consolidatie, waaronder een door de BvS verleende gedeeltelijke kwijtschelding van de betaling van de aankoopprijs van de ovens en een door de deelstaat Thüringen via zijn eigen bank, de Thüringer Aufbaubank (hierna: „TAB”), verstrekte lening.
- ³ Bij brief SG (2000) D/102831 van 4 april 2000 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG naar de kwijtschelding en de lening van de TAB ingeleid, met referentienummer C 19/2000.

- 4 In het kader van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie aanvullende informatie van de Bondsrepubliek Duitsland ontvangen, alsmede opmerkingen van de firma Schott Glas, een concurrent van verzoekster.
- 5 Op 12 juni 2001 heeft de Commissie beschikking 2002/185/EG betreffende staatssteun van Duitsland ten gunste van Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (PB 2002, L 62, blz. 30) vastgesteld, waarin zij haar beoordeling heeft beperkt tot de kwijtschelding van betaling. Zij was van mening dat die kwijtschelding niet overeenstemde met het gedrag van een particuliere investeerder en een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel vormde.
- 6 Bij brief van 3 juli 2001 heeft de Commissie een nieuwe formele onderzoeksprocedure krachtens artikel 88, lid 2, EG ingeleid, met referentienummer C 44/2001. Het doel van deze procedure was het onderzoek naar het uitstel van de betaling van het saldo van de aankoopprijs van de ovens, de omzetting van de voor die betaling gestelde bankgarantie en de lening van de TAB.
- 7 Bij op 28 augustus 2001 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 12 juni 2001 ingesteld (zaak T-198/01).
- 8 Bij schrijven van 24 oktober 2001 heeft verzoekster opmerkingen in het kader van de nieuwe formele procedure ingediend en heeft zij de Commissie verzocht haar toegang te verlenen tot een niet-vertrouwelijke versie van het dossier en haar daarna opnieuw gelegenheid tot indiening van opmerkingen te geven. Dat verzoek is door de Commissie bij brief van 23 november 2001 afgewezen.

- 9 Bij brief van 1 maart 2002 heeft verzoekster op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), verzocht om toegang tot:

„— alle documenten in de dossiers van de Commissie in alle [haar] betreffende steunzaken, en in het bijzonder in steunzaak C 44/2001;

— alle documenten in de dossiers van de Commissie betreffende de staatssteun ten gunste van de firma Schott Glas, Jena, Duitsland, eigenaar: Carl-Zeiss-Stiftung, Hessenweg 18, D-89522 Heidenheim a.d. Brenz,

met uitzondering van de zakengeheimen van andere ondernemingen”.

- 10 Bij brief van 27 maart 2002 heeft de Commissie het verzoek om toegang afgewezen, waarbij zij met name erop wees dat de verlangde documenten onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 vielen, waarin met name wordt bepaald dat de toegang tot een document wordt geweigerd wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. De Commissie heeft ook gepreciseerd dat „de documenten betreffende [verzoekster] deel uitmaken van de lopende formele onderzoeksprocedure C 44/2001”.

- 11 Bij brief van 15 april 2002 aan de secretaris-generaal van de Commissie heeft verzoekster een confirmatief verzoek om toegang overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 ingediend.

- 12 Bij brief van 28 mei 2002 heeft de secretaris-generaal van de Commissie dit verzoek afgewezen (hierna: „besluit”) met de volgende bewoordingen:

„Zeer geachte heer Schohe,

Mijn dank voor uw brief van 15 april 2002, die op dezelfde dag bij ons is ingeschreven. U heeft mij daarbij verzocht uw verzoek om toegang tot de volgende documenten opnieuw te bezien:

- de documenten betreffende de staatssteun aan de Technische Glaswerke Ilmenau [...];

- de documenten met betrekking tot de eventuele staatssteun aan Schott Glas.

Het eerste deel van uw verzoek betreft de briefwisseling tussen de Duitse autoriteiten en directoraat-generaal (DG) Concurrentie van de Commissie, alsmede opmerkingen van de steunontvanger, [Technische Glaswerke Ilmenau], en van een concurrent, Schott Glas.

Het tweede deel van uw verzoek betreft de pre-aanmelding volgens de multi-sectorale kaderregeling voor nieuwe grote investeringsprojecten van Schott Glas in het oosten van Duitsland.

Na onderzoek van uw verzoek moet ik helaas de afwijzing van het DG Concurrentie bevestigen, aangezien door openbaarmaking van die verschillende documenten de bescherming van het doel van de inspecties en onderzoeken zou kunnen worden ondermijnd. Die uitzondering op het recht van toegang is uitdrukkelijk geregeld in artikel 4, lid 2, derde streepje van verordening nr. 1049/2001.

In het kader van de lopende onderzoeken naar de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt zijn loyale samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen de Commissie, de lidstaat en de betrokken ondernemingen essentieel, zodat de verschillende partijen vrij hun mening kunnen uiten. Openbaarmaking van dat document zou de dialoog kunnen verstoren en dus het onderzoek van de klacht kunnen schaden.

Bovendien zou de toegang tot dat document een ernstige ondermijning van de commerciële belangen van Schott Glas kunnen vormen, aangezien de pre-aanmelding een uitvoerige beschrijving van het project bevat. Die belangen worden door een uitzondering op het recht van toegang in artikel 4, lid 2, van voornoemde verordening uitdrukkelijk beschermd.

Verder is de mogelijkheid onderzocht om de niet onder de uitzonderingen vallende gedeelten van de verlangde documenten openbaar te maken. Gebleken is echter dat die documenten niet in vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke gedeelten kunnen worden gesplitst.

In casu is er ook geen hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de betrokken documenten zou kunnen gebieden [...]"

- 13 Bij op 8 augustus 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld. Bij afzonderlijke akte van dezelfde dag heeft verzoekster op grond van artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een verzoek ingediend om de zaak volgens de versnelde procedure te behandelen, dat bij beschikking van 12 september 2002 is afgewezen.
- 14 Bij op 25 oktober 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de firma Schott Glas verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van verweerster. Bij beschikking van 16 januari 2003 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht die interventie toegestaan. Schott Glas heeft haar memorie in interventie neergelegd op 19 februari 2003.
- 15 Bij op 8 respectievelijk 15 november 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van verzoekster. Bij beschikkingen van 16 januari 2003 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht deze interventies toegestaan. Het Koninkrijk Zweden heeft zijn memorie in interventie neergelegd op 3 maart 2003. De Republiek Finland heeft geen memorie in interventie ingediend.
- 16 Bij op 17 december 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking C(2002) 2147 def. van de Commissie betreffende staatssteun van de Bondsrepubliek Duitsland ten gunste van verzoekster, die op 2 oktober 2002 na de formele onderzoeksprocedure C 44/2001 is vastgesteld (zaak T-378/02). In die beschikking heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de lening van de TAB en de maatregel tot omzetting van de bankgarantie met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen vormden (zie punt 2 hierboven).
- 17 Bij arrest van 8 juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie (T-198/01, Jurispr. blz. II-2717), heeft het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) verzoeksters beroep in zaak T-198/01 verworpen.

- 18 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht op 13 september 2004 is de rechter-rapporteur als kamerpresident toegevoegd aan de Vijfde kamer, waarnaar de onderhavige zaak dan ook is verwezen.
- 19 Op 14 december 2004 heeft het Gerecht verzoekster verzocht opmerkingen te maken over het voorwerp van het geschil in de onderhavige procedure, gelet met name op het feit dat zij in het kader van de procedures in de zaken T-198/01 en T-378/02 verschillende documenten in verband met de onderzoeksprocedures betreffende de steunmaatregelen C 19/2000 en C 44/2001 had gekregen.
- 20 In haar antwoord, dat op 20 januari 2005 ter griffie van het Gerecht is ontvangen, heeft verzoekster bevestigd dat zij in het kader van de procedures in de zaken T-198/01 en T-378/02 toegang heeft gehad tot bepaalde van de Bondsrepubliek Duitsland en Schott Glas afkomstige documenten betreffende voormelde steunprocedures, waaronder de opmerkingen van Schott Glas van 23 januari 2001 over de formele onderzoeksprocedure C 19/2000. Verzoekster heeft echter verklaard overtuigd te zijn dat zij niet op de hoogte was van alle documenten die in het bezit van verweerster waren en op die procedures betrekking hadden. Zij had er nog steeds belang bij om toegang tot die documenten te verkrijgen.
- 21 Bij op 13 april 2005 ter griffie van het Gerecht ingekomen brief heeft de Commissie op verzoek van het Gerecht gepreciseerd dat er nog meer documenten in haar bezit waren waartoe verzoekster de toegang was geweigerd en die haar in het kader van de zaken T-198/01 en T-378/02 niet waren meegedeeld.
- 22 In de tussentijd heeft de president van de Vierde kamer (uitgebreid) bij beschikking van 3 maart 2005 de procedure in de zaak T-378/02 opgeschort tot de uitspraak van het arrest van het Hof in zaak C-404/04 P, waarbij verzoekster hogere voorziening heeft ingesteld tegen het arrest Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, punt 17 *supra*.

- 23 Bij op 31 mei 2006 ter griffie van het Gerecht ingekomen brief heeft de Commissie op verzoek van het Gerecht tijdens de mondelinge behandeling de volledige lijst overgelegd van de documenten die behoren tot het administratieve dossier met betrekking tot de onderzoeksprocedures betreffende de aan verzoekster verleende steun.
- 24 Partijen zijn ter terechtzitting van 15 juni 2006 gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht. De Commissie is aldus verzocht haar opmerkingen te maken over de gevolgen voor de onderhavige zaak van het arrest van het Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie (T-2/03, Jurispr. blz. II-1121; hierna: „arrest VKI”).

Conclusies van partijen

- 25 Verzoekster, ondersteund door het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland, concludeert dat het het Gerecht behage:
- het besluit nietig te verklaren, met uitzondering van het gedeelte waarin de toegang tot documenten die rechtstreeks verband houden met de lopende steunprocedure betreffende Schott Glas, wordt geweigerd;
 - de Commissie in de kosten te verwijzen.
- 26 De Commissie, ondersteund door Schott Glas, concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoekster in de kosten te verwijzen.

In rechte

Toepassing van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

- 27 Verzoekster voert aan dat het in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 omschreven recht van toegang tot de bij de Commissie berustende documenten geen gewoon afgeleid recht is maar eerder, gezien het „democratisch beginsel”, het karakter van een grondrecht heeft, zodat de uitzonderingen daarop eng moeten worden uitgelegd.
- 28 Zij wijst erop dat de vraag welke rechten haar krachtens verordening nr. 1049/2001 toekomen, onderscheiden moet worden van de vraag inzake de rechten van de „partijen” in het kader van een staatssteunprocedure. Volgens verzoekster kan het feit dat de rechtspraak haar als partij die betrokken is bij de onderzoeksprocedure betreffende steun, geen oorspronkelijk recht op inzage in het dossier verleent, niet afdoen aan haar rechten als burger van de Unie.
- 29 Het Koninkrijk Zweden stelt dat verordening nr. 1049/2001 het algemene instrument is waarmee het recht van het publiek op inzage in de activiteiten van de Unie wordt beschermd. Uit de duidelijke en nauwkeurige definitie van de toegangsgerechtigden in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 blijkt, dat verzoekster ontegenzegglijk daartoe behoort, en dat zij op goede gronden er aanspraak op kan maken dat haar verzoek overeenkomstig de bepalingen van die verordening wordt onderzocht.

- 30 De Commissie stelt dat de toegang van de steunontvanger tot het administratieve dossier, en de toegang tot de documenten krachtens verordening nr. 1049/2001 twee heel verschillende zaken zijn. Uit verzoeksters memories volgt dat zij enkel een beroep op die verordening heeft gedaan om de procedureregels inzake staatssteun te omzeilen en een ontbreken van procedurele rechten te compenseren. Immers, verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1), voorziet niet in een recht van toegang tot de documenten en de dossiers, en volgens de rechtspraak zou aan de procedurele rechten van de steunontvangers genoeg worden gedaan, wanneer zij worden uitgenodigd hun opmerkingen in de administratieve procedure kenbaar te maken (arrest Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, en arrest Gerecht van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Jurispr. blz. II-1275), wat in verzoeksters geval is gebeurd.
- 31 Schott Glas voert aan dat verzoekster verordening nr. 1049/2001 wil gebruiken als een instrument om interne gegevens van haar onderneming te weten te komen, en de vaste rechtspraak van de gemeenschapsrechters over de rechten van partijen op toegang tot het dossier in de administratieve procedures van de Commissie wil omzeilen. Dit is een optreden dat duidelijk ingaat tegen het politieke doel van verordening nr. 1049/2001, namelijk om de burger van de Gemeenschap zoveel mogelijk inzage in het besluitvormingsproces van de gemeenschapsorganen te geven. Schott Glas voegt eraan toe dat verordening nr. 1049/2001 ten tijde van de formele onderzoeksprocedure C 58/91 (NN 144/91) inzake de privatisering van de firma Jenaer Glaswerk niet bestond en dat zij er derhalve geen rekening mee had hoeven te houden dat een concurrent later de documenten betreffende die procedure zou kunnen inzien.
- 32 Zij wijst erop dat uit de bepalingen van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1), met betrekking tot het recht op inzage in het dossier blijkt dat die verordening de *lex specialis* ten opzichte van verordening nr. 1049/2001 is. Zou dit anders zijn, dan zouden de partijen bij de procedure en andere derden de bij artikel 27 van verordening nr. 1/2003 gestelde grenzen van het recht van inzage in het dossier met een louter beroep op

verordening nr. 1049/2001 kunnen omzeilen. Hetzelfde zou gelden voor de steunprocedure waarin de grenzen van het recht van derden op deelneming enerzijds uit verordening nr. 659/1999 en anderzijds uit de rechtspraak voortvloeien.

33 Verder blijkt uit verordening nr. 1049/2001 dat „inzage in het dossier” en „toegang tot een document” geen synonieme begrippen zijn en dat het recht van toegang tot het document berust op een verzoek waarbij het gewenste document zodanig wordt omschreven dat het kan worden geïdentificeerd. Die verordening kent de burgers geen recht toe om de dossiers van het betrokken orgaan in te zien op zoek naar documenten die eventueel interessant voor hen zijn; die conclusie dringt zich te meer op waar de verzoeken om toegang tot documenten niet behoeven te worden gemotiveerd. In casu heeft verzoekster zich echter beperkt tot het bondige verzoek om toegang tot „alle documenten” die de door haar genoemde beweerdelijke steunprocedure betreffen, wat niet verwonderlijk is omdat verzoekster zelf erkent dat zij tot dusver onbekende documenten zoekt.

34 Schott Glas concludeert dat verzoekster zich ten onrechte op verordening nr. 1049/2001 beroept en dat haar verzoek om toegang, los van het voorwerp daarvan, niet volgens de bepalingen van die verordening maar volgens de regels over de verlening van inzage in het dossier in steunprocedures moet worden beoordeeld.

Beoordeling door het Gerecht

35 Vaststaat dat verzoekster een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek om toegang tot documenten heeft ingediend, en dat de Commissie in het besluit de toegang tot de verlangde documenten heeft geweigerd onder uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 4, lid 2, van die verordening, betreffende de uitzonderingen op het recht van toegang, waarin is voorzien ter bescherming van het doel van inspecties en onderzoeken enerzijds, en van de commerciële belangen van een rechtspersoon anderzijds.

- 36 De Commissie, die ter terechtzitting is ondervraagd over de betekenis van haar betoog dat „verzoeksters verzoek niet lijkt [...] te vallen onder de bescherming (ssfeer) van verordening nr. 1049/2001”, waarop de betrokkene enkel een beroep zou hebben gedaan om de procedureregels inzake staatssteun te omzeilen, heeft duidelijk te kennen gegeven dat die verordening in casu volledig van toepassing was, maar dat zij op grond van de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 vermelde uitzondering de toegang tot documenten betreffende lopende steunprocedures zoals de door verzoekster gevraagde documenten mocht weigeren.
- 37 In het onderhavige geding rijst derhalve de vraag of de Commissie de uitzondering op het recht van toegang als bedoeld in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 juist heeft toegepast.
- 38 In haar memorie in interventie voert Schott Glas echter in wezen aan dat verordening nr. 1049/2001 uitsluitend van toepassing is op documenten die tijdens het communautaire regelgevingsproces zijn opgesteld, dat het verzoek om toegang niet aan de hand van de bepalingen van die verordening maar volgens de regels inzake de verlening van inzage in het dossier in steunprocedures had moet worden beoordeeld, en dat die verordening ten slotte niet van toepassing kan zijn op documenten die vóór de inwerkingtreding ervan, dus vóór 3 december 2001, in het bezit van de instellingen zijn gekomen. Dat betoog strekt er dus toe aan te tonen dat verordening nr. 1049/2001 in casu niet van toepassing was, of een onwettige rechtsgrondslag voor het besluit vormt.
- 39 Indien het Gerecht dat betoog kan aanvaarden, kan bijgevolg op grond daarvan het besluit onwettig worden verklaard. Er zij echter aan herinnerd dat Schott Glas is toegelaten tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van de Commissie, die tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring concludeert.

- 40 Volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, dat krachtens artikel 53 ervan op het Gerecht van toepassing is, kunnen de conclusies van het verzoek tot tussenkomst slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt. Deze bepalingen verzetten zich er evenwel niet tegen dat de interveniënt andere argumenten aanvoert dan de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten het kader van het geding niet wijzigen en de interventie strekt tot ondersteuning van de conclusies van deze laatste (zie arrest VKI, punt 24 supra, punt 52, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Aangezien op basis van het betoog van Schott Glas, gesteld dat het gegrond is, het besluit onwettig zou kunnen worden verklaard, en aangezien de Commissie concludeert tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring en haar conclusies niet worden ondersteund door middelen strekkende tot vaststelling van de onwettigheid van het besluit, zou het onderzoek van dat betoog in casu tot gevolg hebben dat het in het verzoekschrift en het verweerschrift omschreven kader van het geding wordt gewijzigd. Dat betoog moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard (zie in die zin arrest VKI, punt 24 supra, punten 53 en 54).

Voorwerp van het geding

Argumenten van partijen

- 42 Verzoekster wijst erop dat zij heeft verzocht om toegang tot de documenten van „alle” haar betreffende steunprocedures, namelijk de procedures C 19/2000 en C 44/2001, en van die welke Schott Glas betreffen, waaronder ook de procedure met betrekking tot haar privatisering.

43 Met het besluit wordt dus de toegang geweigerd tot vier verschillende groepen van documenten, die betrekking hebben op:

- de afgesloten steunprocedure C 19/2000;
- de lopende steunprocedure C 44/2001;
- de afgesloten steunprocedure(s) in het kader van de privatisering van Jenaer Schott Glas;
- de lopende steunprocedure met betrekking tot de nieuwe investering van Schott Glas in de deelstaat Thüringen.

44 Zou het besluit aldus moeten worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op de documenten in verband met de lopende procedure C 44/2001 en de documenten in verband met de lopende onderzoeksprocedure betreffende steun met betrekking tot Schott Glas, dan zou volgens verzoekster artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 toepassing dienen te vinden. Uitblijven van een antwoord van de Commissie op het verzoek om toegang tot de andere gevraagde documenten zou dan ook neerkomen op een afwijzend besluit dat voor beroep vatbaar is. Verzoekster preciseert ook dat het onderhavige beroep uitsluitend strekt tot nietigverklaring van de weigering van toegang met betrekking tot de eerste drie van de in het voorgaande punt vermelde groepen van documenten.

- 45 Zij betwist het betoog van de Commissie, dat het verzoek om toegang tot de documenten betreffende de steunmaatregelen ten gunste van de firma „Schott Glas Jena” te onnauwkeurig was geformuleerd, en derhalve niet de documenten betreffende de verlening van staatssteun in het kader van de privatisering van Jenaer Glaswerke in 1992 kon omvatten. Volgens verzoekster had het voor de Commissie duidelijk moeten zijn dat het verzoek om toegang zich ook tot die documenten uitstreckte, zelfs wanneer de betrokken steunprocedure niet onder de naam „Schott Glas Jena” was gevoerd. Daarvoor pleit dat de Commissie althans in haar verweerschrift geen probleem had gehad om de betrokken procedure te identificeren.
- 46 De Commissie verklaart dat zij geen documenten in haar bezit heeft met betrekking tot de staatssteun ten gunste van de firma „Schott Glas, Jena”, een uitdrukkelijk in de verzoeken om toegang gebezigde benaming, maar over een dossier beschikt inzake de procedure voor onderzoek van de aan Schott Lithotec AG verleende steun. Zij verklaart te hebben aangenomen dat verzoekster laatstgenoemde onderneming met „Schott Glas” had aangeduid, en dat zij derhalve het verzoek om toegang, gelet op de lopende steunprocedure betreffende Schott Lithotec AG, had afgewezen. Die overwegingen zijn overigens uit het oogpunt van de afbakening van het voorwerp van het geschil in het verzoekschrift niet relevant.
- 47 Verweester stelt ook dat zij geen dossier heeft betreffende een afgesloten steunprocedure „in het kader van de privatisering van Jenaer Schott Glas”, zoals gesteld in het verzoekschrift, waarbij zij erop wijst dat de firma Schott Glas al vijftig jaar lang in particuliere handen is en dus niet is geprivatiseerd. Zij merkt op dat Schott Glas aan de privatisering van de firma Jenaer Glaswerk heeft deelgenomen daar zij voor 1 Duitse mark een deel van het kapitaal daarvan heeft verworven; na afloop van de in januari 1992 ingeleide formele onderzoeksprocedure C 58/91 (NN 144/91) werd vastgesteld dat die transactie geen steunelement bevatte.
- 48 Dat verzoekster ook om inzage in het dossier van bovenbedoelde procedure wilde verzoeken, is in het verzoek om toegang zelfs niet vermeld en duikt voor het eerst in het verzoekschrift op. In die omstandigheden is de Commissie op goede gronden

ervan uitgegaan dat verzoekster enkel om toegang tot het dossier van de onderzoeksprocedure betreffende de aan Schott Lithotec AG verleende steun heeft verzocht.

Beoordeling door het Gerecht

⁴⁹ Uit de lezing van de beschikking in samenhang met verweersters memories blijkt, dat laatstgenoemde in de eerste plaats de toegang heeft geweigerd tot de documenten betreffende de aan verzoekster verleende steun, dat wil zeggen documenten betreffende de procedures met de referentienummers C 19/2000 et C 44/2001. De Commissie verklaart namelijk dat het haar onmogelijk was de documenten van die twee procedures apart te behandelen, daar die procedures dezelfde herstructureringsmaatregelen betroffen en op dezelfde documenten berustten.

⁵⁰ De Commissie was in de tweede plaats van mening dat het verzoek om toegang tot „alle documenten in de dossiers van de Commissie betreffende de staatssteun ten gunste van de firma Schott Glas, Jena”, betrekking had op „een pre-aanmelding volgens de multisectorale kaderregeling voor nieuwe grote investeringsprojecten van Schott Glas in het oosten van Duitsland”. Zij heeft dat verzoek afgewezen met een beroep op de uitzonderingen op het recht van toegang in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, waarvan de ene betrekking had op de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, en de andere op de bescherming van de commerciële belangen van een rechtspersoon.

⁵¹ In haar verzoekschrift heeft verzoekster verklaard dat haar verzoek om toegang betreffende Schott Glas een dubbele betekenis had, aangezien dit gericht was op de documenten met betrekking tot:

a) de afgesloten steunprocedure(s) in het kader van de privatisering van Jenaer Schott Glas;

b) de lopende steunprocedure met betrekking tot de nieuwe investering van Schott Glas in de deelstaat Thüringen.

52 Zij heeft ook gesteld dat het onderhavige beroep niet strekte tot nietigverklaring van de weigering van toegang tot de in het voorgaande punt, sub b, bedoelde documenten, en dat mocht de beschikking aldus worden uitgelegd dat zij enkel betrekking had op laatstgenoemde documenten en niet op die welke sub a zijn vermeld, artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 toepassing diende te vinden. Uitblijven van een antwoord van de Commissie op het verzoek om toegang tot de in het voorgaande punt, sub a, vermelde documenten zou dan ook neerkomen op een stilzwijgende weigering van toegang, waartegen bij het Gerecht kan worden opgekomen.

53 Vaststaat dat de Commissie het confirmatieve verzoek om toegang tot de documenten betreffende Schott Glas, althans zoals zij het verzoek uit het oogpunt van de bewoordingen ervan heeft begrepen, dat wil zeggen als een verzoek om toegang tot de in punt 51, sub b, hierboven bedoelde documenten, bij een uitdrukkelijk besluit heeft afgewezen.

54 Wat het bestaan van een stilzwijgende weigering van toegang tot de in punt 51, sub a, hierboven bedoelde documenten betreft, moet worden uitgemaakt of de Commissie redelijkerwijs de dubbele betekenis kon begrijpen van het confirmatieve verzoek om toegang tot de documenten betreffende Schott Glas, zoals in punt 51 hierboven is uiteengezet. Aangenomen kan immers niet worden dat het stilzwijgen van de administratie enkel is aan te merken als een afwijzend besluit indien die administratie wél in staat was naar behoren haar standpunt kenbaar te maken en dus kon begrijpen wat haar werd gevraagd.

- 55 In casu moet worden vastgesteld dat zowel het aanvankelijke als het confirmatieve verzoek om toegang in algemene bewoordingen zijn gesteld en dat daarin op geen enkele wijze naar de firma Jenaer Glaswerke, de privatisering daarvan of een bepaalde periode wordt verwezen.
- 56 Pas in het verzoekschrift heeft verzoekster voor het eerst melding gemaakt van een verzoek om toegang tot documenten in verband met een steunprocedure betreffende de „privatisering van Schott Glas” of van „Jenaer Schott Glas”. Verzoekster heeft weliswaar verklaard dat het voor de Commissie „duidelijk” had moeten zijn dat het verzoek om toegang ook betrekking had op de documenten inzake de verlening van staatssteun in het kader van de privatisering van Jenaer Glaswerke in 1992, maar heeft in haar antwoord op een vraag van het Gerecht over het voorwerp van het onderhavige geschil de onvoldoende nauwkeurigheid van haar verzoek erkend, doordat zij zich heeft aangesloten bij het betoog van het Koninkrijk Zweden dat de Commissie haar plicht tot bijstand uit hoofde van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 had geschonden.
- 57 Bovendien blijkt uit het verweerschrift dat de Commissie het verzoek heeft moeten duiden ten einde daaraan de betekenis te geven die daadwerkelijk maar slechts gedeeltelijk aan verzoeksters verwachtingen beantwoordde. Verweester wijst er dan ook op dat verzoekster „niet heeft gepreciseerd wat zij verst[ond] onder „alle documenten in de dossiers van de Commissie betreffende de steunmaatregelen ten gunste van de firma Schott Glas, Jena””, en verklaart dat zij heeft „aangenomen” dat verzoekster bij vergissing de naam „Schott Glas” had gebezigd, hoewel de onderneming die de ontvanger was van de steun, waarop de lopende formele onderzoeksprocedure ten tijde van de vaststelling van het besluit betrekking had, „Schott Lithotec AG” heette.
- 58 Daaruit moet worden afgeleid dat verzoeksters verzoek om toegang niet zodanig was geformuleerd dat de Commissie de dubbele betekenis daarvan kon begrijpen, zodat niet kan worden aangenomen dat de Commissie de toegang tot de in punt 51, sub a, hierboven bedoelde documenten stilzwijgend heeft geweigerd.

- 59 Uit een en ander volgt, dat de Commissie in het besluit de toegang heeft geweigerd tot de documenten die verband houden met enerzijds de onderzoeksprocedures betreffende de aan verzoekster verleende steun en anderzijds de lopende onderzoeksprocedure betreffende steun inzake „de nieuwe investering van Schott Glas in de deelstaat Thüringen”, waarbij het door verzoekster ingestelde beroep tot nietigverklaring zich niet tot dat tweede deel van de beschikking uitstrekt.
- 60 In die omstandigheden is het beroep niet-ontvankelijk, voor zover het strekt tot nietigverklaring van een beweerdelijk stilzwijgend besluit tot weigering van toegang tot de documenten inzake „de afgesloten steunprocedure in het kader van de privatisering van Jenaer Schott Glas”.

Schending van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot de uitzondering op het recht van toegang op grond van de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits

- 61 Tot staving van bovenbedoeld middel tot nietigverklaring voert verzoekster, ondersteund door het Koninkrijk Zweden, verschillende grieven aan: 1) de Commissie heeft de toegang tot de verlangde documenten geweigerd zonder een concreet onderzoek van elk document te verrichten; 2) verweerster heeft zich ten onrechte gebaseerd op de rechtspraak inzake de weigering van toegang tot de documenten betreffende de tegen een lidstaat ingeleide niet-nakomingsprocedures die niet te vergelijken zijn met onderzoeksprocedures inzake steunmaatregelen; 3) de Commissie heeft het recht op gedeeltelijke toegang geschonden, en 4) de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 voorgeschreven afweging van belangen had tot de openbaarmaking van de gevraagde documenten moeten leiden.
- 62 Het Gerecht is van oordeel dat om te beginnen de grief inzake het ontbreken van een concreet en individueel onderzoek van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten moet worden onderzocht.

Argumenten van partijen

- ⁶³ Verzoekster voert aan dat uit de motivering van het besluit blijkt dat volgens de Commissie tot documenten betreffende lopende steunprocedures naar hun aard nooit toegang kan worden verleend. Verzoekster stelt dat verweerster dus de toegang tot de gevraagde documenten los van de betrokken steunprocedure en de betrokken documenten heeft geweigerd.
- ⁶⁴ Echter, zowel uit de bewoordingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 als uit de rechtspraak volgt, dat de Commissie integendeel in elk individueel geval concreet moet onderzoeken of de toegang tot het betrokken document inderdaad afbreuk zou kunnen doen aan de onderzoeksprocedure. Verzoekster herinnert eraan dat „de omstandigheid dat het betrokken document een inspectieactiviteit is, op zichzelf [...] niet voldoende [is] om de toepassing van de ingeroepen uitzonderingsgrond te rechtvaardigen” (arrest Gerecht van 13 september 2000, Denavit Nederland/Commissie, T-20/99, Jurispr. blz. II-3011, punt 45).
- ⁶⁵ De Commissie heeft ook niet aangetoond dat de toegang tot de documenten afbreuk had kunnen doen aan de steunprocedure betreffende verzoekster, die ten tijde van het verzoek om toegang reeds was afgesloten. Dat bewijs is volgens verzoekster overigens moeilijk te leveren. Laatstgenoemde herinnert eraan dat artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 uitdrukkelijk bepaalt dat de uitzonderingen van lid 2 slechts van toepassing zijn voor de periode waarin het beschermingsdoel dit rechtvaardigt. Voor inspecties en onderzoeken vloeit reeds uit de aard zelf daarvan voort, dat een rechtvaardiging van een weigering van toegang niet meer in aanmerking kan komen wanneer het betrokken onderzoek is afgesloten.

66 Verzoekster merkt op dat de Commissie een gedeeltelijke toegang heeft geweigerd op grond van de algemene motivering dat „de documenten niet in vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke gedeelten kunnen worden gesplitst”, waarbij zij ervan uitgaat dat alle documenten betreffende de steunprocedure uitsluitend tussen de Commissie en de lidstaat worden uitgewisseld en dat niemand anders toegang daartoe mag krijgen, ook niet na afloop van de procedure.

67 Het Koninkrijk Zweden stelt dat uit het besluit en het door verweerster in de onderhavige procedure ingenomen standpunt blijkt dat de Commissie geen concreet onderzoek heeft verricht van de informatie in de documenten waarvan openbaarmaking werd gevraagd. Het Hof en het Gerecht hebben echter met betrekking tot de vroegere regeling herhaaldelijk gepreciseerd dat elk verzoek om openbaarmaking moet worden onderzocht met inachtneming van de informatie die in het gevraagde document is vervat, een beginsel dat in het kader van verordening nr. 1049/2001 nog steeds geldt. Zonder dat onderzoek zou het onmogelijk zijn uit te maken of er sprake is van te beschermen belangen die rechtvaardigen dat het document geheim wordt gehouden, of de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 vermelde belangenafweging te verrichten. De beoordeling in concreto is ook vereist om te bepalen of gedeeltelijke toegang kan worden verleend. Die conclusie geldt ongeacht welke uitzondering van toepassing is.

68 De Commissie stelt dat het standpunt van het Gerecht in het arrest van 11 december 2001, *Petrie e.a./Commissie* (T-191/99, Jurispr. blz. II-3677), waarop het besluit is gebaseerd, onbeperkt van toepassing is op de onderzoeksprocedures inzake steun, waarbij het ongetwijfeld gaat om „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.

- 69 Zij wijst erop dat evenals in de niet-nakomingsprocedures ook in de onderzoeksprocedures inzake steun een eerlijke en loyale samenwerking tussen de Commissie en de lidstaat moet bestaan, wat zou uitsluiten dat derden toegang hebben tot de documenten in verband met die procedures voordat zij zijn afgesloten. Zolang de onderzoeksprocedure inzake steun nog gaande is, kan volgens haar aan het publiek geen recht van toegang tot de documenten worden verleend, terwijl de in het kader van die procedure betrokken partijen, die zich niet op de rechten van verdediging kunnen beroepen, een dergelijk recht niet toekomt.
- 70 Zij stelt dat verzoekster verzoek om toegang betrekking heeft op documenten betreffende een lopende onderzoeksprocedure inzake steun. De Commissie heeft twee beschikkingen vastgesteld die de twee partijen bij een algemeen herstructureringsproject betreffen, dat ook verzoekster zelf in haar memories als zodanig aanduidt. Verweerster wijst erop dat de lopende steunprocedure C 44/2001 dezelfde herstructureringsmaatregelen betreft en op dezelfde documenten is gebaseerd als steunprocedure C 19/2000, en leidt daaruit af dat de verzoeken om toegang tot het dossier van de twee betrokken procedures derhalve tezamen moeten worden behandeld.
- 71 De Commissie voert aan dat het onderhavige geding verschilt van dat wat heeft geleid tot het in punt 24 supra aangehaalde arrest VKI, waarin het ging om een weigering van toegang tot documenten betreffende een reeds afgesloten procedure inzake een mededingingsregeling. Daar het in casu gaat om een verzoek om toegang tot documenten met betrekking tot een lopende onderzoeksprocedure inzake staatssteun, wettigden de door het arrest Petrie e.a./Commissie, punt 68 supra, ontwikkelde beginselen een algemeen antwoord, zodat het niet noodzakelijk was de in voornoemd verzoek bedoelde documenten concreet en individueel te onderzoeken.
- 72 Schott Glas merkt op dat procedure C 44/2001 nog liep, toen verzoekster het verzoek om toegang tot de documenten in verband met de twee haar betreffende steunzaken indiende. Verzoekster zelf heeft echter de nauwe materiële band tussen

de twee steunprocedures C 19/2000 en C 44/2001 herhaaldelijk benadrukt. Schott Glas leidt daaruit af dat verzoekster om toegang tot documenten heeft verzocht terwijl een onderzoek gaande was in een procedure waarin de Commissie nog geen beslissing had genomen.

- 73 Zij is van mening dat de Commissie in casu de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 in overeenstemming met de vaste beginselen inzake de rechten van deelneming van derden in de steunprocedures moest uitleggen, en dat zij op goede gronden ervan is uitgegaan, dat de openbaarmaking van de door verzoekster verlangde documenten het doel van de onderzoeken (artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001) en het besluitvormingsproces van de Commissie in zaak C 44/2001 (artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001) ernstig zou hebben ondermijnd.

Beoordeling door het Gerecht

- 74 Uit de artikelen 2, 4 en 6 tot en met 8 van verordening nr. 1049/2001 volgt dat de instelling waarbij een verzoek om toegang tot documenten op grond van die verordening is ingediend, verplicht is, dat verzoek te behandelen en erop te antwoorden, en inzonderheid na te gaan of een van de uitzonderingen van artikel 4 van genoemde verordening op de betrokken documenten van toepassing is (arrest VKI, punt 24 *supra*, punten 67 en 68).
- 75 In casu heeft de Commissie geweigerd documenten mee te delen die betrekking hebben op onderzoeksprocedures inzake aan verzoekster verleende staatssteun, waarbij zij zich heeft beroepen op de uitzondering op het recht van toegang van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, die is ontleend aan de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits.

76 Opgemerkt zij dat, zoals de Commissie verklaart zonder door verzoekster en het Koninkrijk Zweden te zijn weersproken, de in het verzoek om toegang bedoelde documenten daadwerkelijk betrekking hebben op een „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

77 De omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is op zich echter niet voldoende om deze uitzonderingsgrond toe te passen (zie in die zin arrest Denkvit Nederland/Commissie, punt 64 supra, punt 45). Een dergelijke toepassing is in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de instelling vooraf heeft beoordeeld, ten eerste, of de toegang tot het document concreet en daadwerkelijk afbreuk doet aan het beschermde belang en, ten tweede, of in de gevallen bedoeld in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001, geen hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. Bovendien moet het gevaar van afbreuk aan een beschermd belang redelijkerwijze voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn (zie in die zin arrest Gerecht van 7 februari 2002, Kuijer/Raad, T-211/00, Jurispr. blz. II-485, punt 56). Bijgevolg moet de instelling voor de toepassing van een uitzondering in beginsel een concreet onderzoek verrichten dat in de motivering van het besluit tot uitdrukking komt (zie in die zin arresten Gerecht van 19 juli 1999, Hautala/Raad, T-14/98, Jurispr. blz. II-2489, punt 67, en 6 april 2000, Kuijer/Raad, T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punt 38, en arrest VKI, punt 24 supra, punten 69 en 74).

78 Uit verordening nr. 1049/2001 volgt bovendien dat alle in artikel 4, leden 1 tot en met 3, genoemde uitzonderingen moeten worden toegepast „op een document”. Dit

concrete onderzoek moet dus worden verricht voor elk document waarop het verzoek betrekking heeft (arrest VKI, punt 24 supra, punt 70).

- 79 Verder zij er nog op gewezen dat de instelling alleen op grond van een concreet en individueel onderzoek, in tegenstelling tot een abstract en globaal onderzoek, kan beoordelen of de verzoeker ten dele toegang kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 (arrest VKI, punt 24 supra, punten 73 en 75), en dat, wat de toepassing *ratione temporis* van de uitzonderingen op het recht van toegang betreft, artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat de uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 slechts van toepassing zijn gedurende de periode waarin bescherming op grond van „de inhoud van het document” gerechtvaardigd is.
- 80 In casu blijkt niet uit de overwegingen van het besluit dat de Commissie de inhoud van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten concreet en individueel heeft onderzocht. De Commissie heeft trouwens niet in haar verweerschrift, noch in haar opmerkingen van 13 april 2005, en ook niet ter terechtzitting gesteld dat zij een dergelijk onderzoek heeft verricht. Uit de bewoordingen van het besluit blijkt dat verweerster dit niet heeft gebaseerd op de informatie die in de betrokken documenten is vevat, maar op een algemene analyse per categorie van documenten, waarbij zij onderscheid heeft gemaakt tussen de briefwisseling van de Commissie met de betrokken lidstaat en de opmerkingen die de betrokken partijen in het kader van de formele onderzoeksprocedure hebben ingediend.
- 81 Uit de beschikking blijkt ook niet dat de Commissie concreet heeft onderzocht of elk in het verzoek bedoeld document wel binnen een van de twee door haar gedefinieerde categorieën viel.
- 82 Er kan zelfs een omgekeerde conclusie worden getrokken uit de maatregel tot organisatie van de procesgang die tot doel had de Commissie te verzoeken, aan het Gerecht de volledige lijst van de documenten in het administratieve dossier met betrekking tot de onderzoeksprocedures betreffende de aan verzoekster verleende steun mee te delen.

83 Bij onderzoek van die lijst blijkt namelijk dat verschillende documenten die bij de vaststelling van het besluit in het bezit van de Commissie waren, niet vallen onder de briefwisseling met de betrokken lidstaat, en ook niet onder de opmerkingen van de betrokken partijen, namelijk:

- de brief van de Commissie van 28 december 2000 waarbij zij Schott Glas verzocht in het kader van de formele onderzoeksprocedure C 19/2000 een aantal vragen te beantwoorden (document 39);
- de memoranda van DG „Concurrentie” waarbij de verschillende diensten van de Commissie om informatie of een mening over de door haar opgestelde ontwerpbeschikkingen werd gevraagd (documenten 3, 18, 45 en 54), en de antwoorden van die diensten (documenten 4, 19, 20, 46-49);
- de memoranda van DG „Concurrentie” aan het verantwoordelijke lid van de Commissie (documenten 12, 17, 44 en 79);
- interne nota’s van DG „Concurrentie” over de stand van het dossier (documenten 8, 13, 33 en 36).

- 84 De Commissie, die ter terechtzitting is ondervraagd over de niet-naleving van de verplichting om de in verzoeksters verzoek om toegang bedoelde documenten concreet en individueel te onderzoeken, heeft in haar antwoord het verschil in feitelijke situatie tussen het onderhavige geding en de zaak die heeft geleid tot het arrest VKI, punt 24 supra, benadrukt. In de gevallen waarin het verzoek om toegang, zoals in casu, betrekking heeft op documenten in verband met een lopende controleprocedure betreffende staatssteun, is volgens verweerster het concrete en individuele onderzoek niet noodzakelijk en dient in het kader van de toepassing van de uitzondering op het recht van toegang, ter bescherming van onderzoeken, in het algemeen te worden geantwoord, dat die documenten vertrouwelijk zijn.
- 85 Opgemerkt zij dat de verplichting voor een instelling een concreet en individueel onderzoek te verrichten van de inhoud van de in het verzoek bedoelde documenten een principieel uitgangspunt is (arrest VKI, punt 24 supra, punt 75), dat van toepassing is op alle in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen, ongeacht met welk gebied de verlangde documenten verband houden, of het met name gaat om het gebied van de kartels, zoals in de zaak die heeft geleid tot het arrest VKI, punt 24 supra, of om dat van de controle van overheidssteun.
- 86 Toch is het mogelijk dat een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk is wanneer, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, het overduidelijk is dat de toegang moet worden geweigerd of juist wel moet worden verleend. Dit is met name het geval wanneer bepaalde documenten ofwel overduidelijk volledig onder een uitzondering op het recht van toegang vallen, ofwel, integendeel, overduidelijk volledig toegankelijk zijn, ofwel door de Commissie in soortgelijke omstandigheden reeds concreet en individueel zijn onderzocht (arrest VKI, punt 24 supra, punt 75).
- 87 Derhalve moet worden onderzocht of verzoekster verzoek betrekking had op documenten waarvoor, gelet op de omstandigheden van het geval, een dergelijk concreet en individueel onderzoek niet noodzakelijk was.

- 88 In het besluit heeft de Commissie ter rechtvaardiging van de toepassing van de uitzondering inzake de bescherming van het doel van inspecties en onderzoeken betoogd, dat in het kader van lopende onderzoeken over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, loyale samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen de Commissie, de lidstaat en de betrokken ondernemingen moeten bestaan, zodat de verschillende „partijen” vrij hun mening kunnen uiten, en dat de openbaarmaking van documenten betreffende die onderzoeken „die dialoog zou kunnen verstoren en dus het onderzoek van de klacht kunnen schaden”.
- 89 Het Gerecht is van oordeel dat een zo algemene beoordeling, die geldt voor het gehele administratieve dossier met betrekking tot de onderzoeksprocedures inzake de aan verzoekster verleende steun, niet aantoont dat in casu sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan ervan kan worden uitgegaan dat de daarin vervatte documenten niet concreet en individueel behoeften te worden onderzocht. In het bijzonder wordt daarmee niet aangetoond dat die documenten overduidelijk volledig onder een uitzondering op het recht van toegang vielen.
- 90 Zoals in punt 81 hierboven is vermeld, blijkt uit de beschikking niet dat de Commissie concreet heeft onderzocht of elk in het verzoek bedoeld document wel binnen een van de twee aangeduide categorieën viel. Uit de in punt 82 hierboven bedoelde maatregel tot organisatie van de procesgang blijkt integendeel, dat verscheidene bij de Commissie berustende documenten binnen geen van die categorieën vallen, zodat de splitsing van die documenten in twee categorieën niet juist is. Die vaststelling van een onjuiste onderverdeling in categorieën maakt het echter hoe dan ook onmogelijk aan te nemen dat alle in het verzoek bedoelde documenten overduidelijk onder de in het besluit aangevoerde uitzondering vallen (zie in die zin arrest VKI, punt 24 supra, punt 83).
- 91 Ten overvloede zij er ook op gewezen dat de overwegingen die de Commissie in het besluit, en overigens ook in haar verweerschrift, heeft geformuleerd, vaag en algemeen zijn. Bij gebreke van een individueel onderzoek, dit betekent een onderzoek per document, kan op grond van deze overwegingen niet met voldoende

zekerheid en nauwkeurigheid worden aangenomen dat het betoog van de Commissie, gesteld dat het in beginsel gegrond is, geldt voor alle documenten van het administratieve dossier met betrekking tot de onderzoeksprocedures inzake de aan verzoekster verleende steun. De vrees van de Commissie is niet meer dan een loutere bewering en bijgevolg al te hypothetisch (arrest VKI, punt 24 supra, punt 84).

⁹² In dit verband lijkt het op zijn minst paradoxaal, de noodzaak van een open en rechtstreekse dialoog tussen de Commissie, de lidstaat en de „betrokken ondernemingen” in een sfeer van loyale samenwerking en wederzijds vertrouwen te vermelden, om juist een van de betrokken „partijen” geen kennis te laten nemen van elke informatie die rechtstreeks verband houdt met het voorwerp zelf van de discussie.

⁹³ Wat bovendien de toepassing *ratione temporis* van de aangevoerde uitzondering betreft, verwijst de Commissie naar documenten betreffende „lopende onderzoeken”, een algemene formulering op grond waarvan niet met voldoende zekerheid kan worden geconcludeerd dat alle in het verzoek om toegang bedoelde documenten op de dag van de vaststelling van het besluit nog onder voornoemde uitzondering konden vallen, waarbij eraan zij herinnerd dat op 28 mei 2002 steunprocedure C 19/2000 was afgesloten.

⁹⁴ Opgemerkt zij nog dat een afwijking van deze onderzoeksplicht slechts kan worden aanvaard in uitzonderlijke gevallen en alleen wanneer de administratieve last van het concrete en individuele onderzoek van de documenten bijzonder groot blijkt te zijn en daardoor de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd (arrest VKI, punt 24 supra, punt 112).

- 95 In casu staat vast dat de Commissie niet in het besluit, noch in haar memories en ook niet ter terechtzitting een werkoverlast in verband met het onderzoek van verzoeksters verzoek om toegang heeft aangevoerd.
- 96 In die omstandigheden dient het betoog van Schott Glas, dat van de Commissie niet serieus kon worden verwacht dat zij „de zeer grote administratieve inspanning” leverde die het onderzoek van een heel dossier inzake een steunprocedure zou meebrengen, om onderscheid te maken tussen de vertrouwelijke en de niet-vertrouwelijk inlichtingen, aangezien verzoekster geen beschermenswaardig recht heeft om de betrokken documenten te kunnen inzien, niet-ontvankelijk te worden verklaard.
- 97 Er zij namelijk aan herinnerd dat artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof en artikel 116, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de interveniënt het recht verlenen om niet alleen argumenten, maar ook middelen op autonome wijze voor te dragen, voor zover deze de conclusies ondersteunen van één der partijen en niet volkomen losstaan van de overwegingen waarop het geschil is gebaseerd zoals dat is ontstaan tussen de verzoekende partij en de verwerende partij, hetgeen zou leiden tot een wijziging van het voorwerp ervan (arrest Gerecht van 15 juni 2005, Regione autonoma della Sardegna/Commissie, T-171/02, Jurispr. blz. II-2123, punt 152).
- 98 Zoals hierboven is uiteengezet, blijkt in casu uit de inhoud van het verzoekschrift en het verweerschrift, alsmede uit de opmerkingen die verzoekster en de Commissie in antwoord op de vraag van het Gerecht over het voorwerp van het geschil hebben geformuleerd, niet van problemen met betrekking tot de door de behandeling van het verzoek om toegang veroorzaakte werklast. In die omstandigheden kan het betoog van Schott Glas met betrekking tot de voor de behandeling van het verzoek om toegang vereiste „zeer grote administratieve inspanning”, niet worden geacht verband te houden met het voorwerp van het onderhavige geschil.

99 Ten slotte zij vastgesteld dat Schott Glas zich in haar memorie in interventie beroept op de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001. Schott Glas stelt dat de Commissie op goede gronden tot de conclusie is gekomen dat de openbaarmaking van de door verzoekster verlangde documenten ernstig afbreuk zou hebben gedaan aan het besluitvormingsproces van de instelling in procedure C 44/2001. Aangezien de Commissie in het besluit deze uitzondering evenwel niet heeft aangevoerd, staat het niet aan het Gerecht, zich in de plaats van deze instelling te stellen om uit te maken of deze uitzondering daadwerkelijk van toepassing is op de in het verzoek bedoelde documenten (zie in die zin arrest VKI, punt 24 supra, punt 91).

100 Gelet op een en ander, moet de grief betreffende het ontbreken van een concreet en individueel onderzoek van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten worden aanvaard, en heeft de Commissie, door verzoekster zonder meer de toegang tot die documenten te weigeren, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de Commissie artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden, zodat de beschikking nietig moet worden verklaard, zonder dat de andere middelen tot nietigverklaring van verzoekster en het Koninkrijk Zweden behoeven te worden onderzocht.

Kosten

101 Ingevolge artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. In het onderhavige geval moet worden beslist dat de Commissie haar eigen kosten alsmede drie vierde van verzoeksters kosten zal dragen. Laatstgenoemde zal een vierde van haar kosten dragen.

- 102 Volgens artikel 87, lid 4, derde alinea, kan het Gerecht bepalen, dat een interveniënt zijn eigen kosten zal dragen. In casu zal Schott Glas, interveniënte aan de zijde van de Commissie, haar eigen kosten dragen.
- 103 Het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland zullen overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het besluit van de Commissie van 28 mei 2002 wordt nietig verklaard voor zover daarbij toegang wordt geweigerd tot documenten die de onderzoeksprocedures inzake de aan Technische Glaswerke Ilmenau GmbH verleende steun betreffen.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **De Commissie zal haar eigen kosten, alsmede drie vierde van de kosten van Technische Glaswerke Ilmenau dragen. Laatstgenoemde zal een vierde van haar kosten dragen.**

- 4) Schott Glas, het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland zullen hun eigen kosten dragen.**

Vilaras

Dehousse

Šváby

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 december 2006.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

E. Coulon

M. Vilaras