

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

29 juni 2010\*

In zaak C-139/07 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 28 februari 2007,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door V. Kreuzschitz, P. Aalto en C. Docksey als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

**Technische Glaswerke Ilmenau GmbH**, gevestigd te Ilmenau (Duitsland), vertegenwoordigd door C. Arhold en N. Wimmer, Rechtsanwalte,

verzoekster in eerste aanleg,

\* Procestaal: Duits.

ondersteund door:

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt in hogere voorziening,

**Republiek Finland**, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door K. Wistrand, S. Johannesson en K. Petkovska als gemachtigden,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta en C. Toader, kamerpresidenten, A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis (rapporteur) en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,  
griffiers: H. von Holstein, adjunct-griffier, en B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 juni 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 september 2009,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen vordert vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 14 december 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie (T-237/02, Jurispr. blz. II-5131; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht het besluit van de Commissie van 28 mei 2002 (hierna: „litigieus besluit”) heeft nietig verklaard, zover daarbij toegang is geweigerd tot documenten die de controleprocedures inzake de aan Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (hierna: „TGI”) verleende staatssteun betreffen.

## Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 255 EG garandeert aan iedere burger van de Unie en aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die op grond van openbare of particuliere belangen door de Raad zijn vastgesteld.
- 3 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) is vastgesteld op basis van artikel 255, lid 2, EG.
- 4 De punten 4, 6 en 11 van de considerans van deze verordening luiden als volgt:

„(4) Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, van het EG-Verdrag.

[...]

(6) Ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, inbegrepen in het geval van gedelegeerde bevoegdheden, waarbij tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling behouden moet blijven. Dergelijke documenten dienen zo veel mogelijk rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.

[...]

- (11) In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingsregeling dient te worden gewaarborgd. De instellingen dienen het recht te hebben om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen, wanneer dat voor het behoud van hun vermogen om hun taken uit te voeren, noodzakelijk is. [...]"
- 5 Artikel 1 van verordening nr. 1049/2001, met het opschrift „Doel”, bepaalt sub a dat deze verordening „de bepaling [beoogt] van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 van het EG-Verdrag neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: „de instellingen”), en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd”.
- 6 Onder het opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied” verleent artikel 2, lid 1, van deze verordening, aan iedere burger van de Unie en aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht van toegang tot documenten van de instellingen, „volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald”. Artikel 2, lid 3, bepaalt dat deze verordening van toepassing is op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, „op alle werkterreinen van de Europese Unie”.
- 7 Volgens artikel 3, sub a, van verordening nr. 1049/2001 wordt voor de toepassing van deze verordening onder „document” verstaan: „iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren”.

8 Artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, met het opschrift „Uitzonderingen”, luidt:

„[...]”

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

— [...]

— gerechtelijke procedures en juridisch advies,

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.

7. De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. [...]"

- 9 Ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, met het opschrift „Verzoeken”, moeten „[v]erzoeken om toegang tot een document [...] voldoende nauwkeurig [zijn] geformuleerd opdat de instelling het document kan identificeren” en „[is] de verzoeker niet verplicht de redenen voor zijn verzoek te vermelden”. Artikel 6, lid 2, bepaalt dat wanneer „een verzoek niet nauwkeurig genoeg [is], [...] [d]e instelling de verzoeker om nadere precisering [vraagt] en [...] hem hierbij behulpzaam [is]”. In artikel 6, lid 3, is bepaald dat „[i]n geval van verzoeken om omvangrijke documenten of om een zeer groot aantal documenten, [...] de betrokken instelling informeel met de aanvrager [kan] overleggen om een billijke oplossing te vinden”.

10 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) definieert voorts welke procedures van toepassing zijn wanneer de Commissie gebruikmaakt van haar bevoegdheid uit hoofde van artikel 88 EG om te beslissen over de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt.

11 Artikel 20, „Rechten van de belanghebbenden”, van verordening nr. 659/1999 luidt als volgt:

„1. Elke belanghebbende kan overeenkomstig artikel 6 opmerkingen indienen naar aanleiding van een beschikking van de Commissie om een formele onderzoeksprocedure in te leiden. Elke belanghebbende die opmerkingen heeft ingediend en elke ontvanger van individuele steun krijgt een afschrift van de door de Commissie overeenkomstig artikel 7 gegeven beschikking toegezonden.

2. Elke belanghebbende kan de Commissie in kennis stellen van beweerdelijk onrechtmatige steun en van beweerd misbruik van steun. Indien de Commissie op basis van de informatie waarover zij beschikt meent dat er onvoldoende gronden zijn om in de zaak een standpunt in te nemen, stelt zij de belanghebbende daarvan op de hoogte. Indien de Commissie een beschikking geeft in een geval dat betrekking heeft op het onderwerp van de verstrekte informatie, zendt zij de belanghebbende een afschrift van die beschikking.

3. Desgewenst ontvangt elke belanghebbende een afschrift van krachtens artikel 4, artikel 7, artikel 10, lid 3, en artikel 11 gegeven beschikkingen.”



## Feiten

- 12 Bij brief van 1 december 1998 heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij de Commissie verschillende maatregelen aangemeld met het oog op de financiële consolidatie van TGI, waaronder een gedeeltelijke kwijtschelding van de betaling en een banklening.
- 13 Op 4 april 2000 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG naar die kwijtschelding en die lening ingeleid, die is geregistreerd onder referentienummer C 19/2000.
- 14 Bij beschikking van 12 juni 2001, waarin zij haar beoordeling heeft beperkt tot de kwijtschelding van betaling, heeft de Commissie verklaard dat deze maatregel met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun vormde. TGI heeft deze beschikking aangevochten door op 28 augustus 2001 bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring in te stellen, dat is verworpen bij arrest van 8 juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie (T-198/01, Jurispr. blz. II-2717), in hogere voorziening bevestigd bij arrest van het Hof van 11 januari 2007 (C-404/04 P).
- 15 Op 3 juli 2001 heeft de Commissie krachtens artikel 88, lid 2, EG een tweede formele onderzoeksprocedure ingeleid, met referentienummer C 44/2001, met name met betrekking tot de banklening.
- 16 Bij schrijven van 24 oktober 2001 heeft TGI haar opmerkingen in het kader van de nieuwe formele procedure ingediend en heeft zij de Commissie verzocht, ten eerste, haar toegang te verlenen tot een niet-vertrouwelijke versie van het dossier en, ten tweede, haar daarna opnieuw gelegenheid tot indiening van opmerkingen te geven. Dat verzoek is door de Commissie bij brief van 23 november 2001 afgewezen.

- 17 Bij brief van 1 maart 2002 heeft TGI krachtens verordening nr. 1049/2001 verzocht om toegang tot alle documenten in de dossiers van de Commissie in alle haar betreffende steunzaken, en in het bijzonder de onder referentienummer C 44/2001 geregistreerde steunzaak, alsmede tot alle documenten in de dossiers van de Commissie betreffende de staatssteun ten gunste van de firma Schott Glas, met uitzondering van de zakengeheimen van andere ondernemingen.
- 18 Bij brief van 27 maart 2002 heeft de Commissie dit 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. De Commissie heeft tevens gepreciseerd dat de documenten betreffende TGI deel uitmaken van de lopende formele onderzoeksprocedure met referentienummer C 44/2001.
- 19 Bij brief van 15 april 2002 aan de secretaris-generaal van de Commissie heeft TGI ten aanzien van diezelfde documenten een confirmatief verzoek om toegang overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 ingediend.
- 20 Bij het litigieuze besluit heeft de secretaris-generaal het verzoek om toegang afgewezen, en de weigering jegens TGI aldus bevestigd, omdat door openbaarmaking van die verschillende documenten de bescherming van het doel van de inspecties en onderzoeken zou kunnen worden ondermijnd, welke uitzondering op het recht van toegang uitdrukkelijk is geregeld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 21 Dat besluit vermeldt voorts dat nu het verzoek van TGI impliceert dat haar toegang wordt verleend tot een document met een gedetailleerde beschrijving van een project van Schott Glas, dit een ernstige ondermijning van de commerciële belangen van deze vennootschap zou kunnen vormen, welk belang door een uitzondering op het recht van toegang in artikel 4, lid 2, van voornoemde verordening uitdrukkelijk

wordt beschermd. Verder is in dat besluit gepreciseerd dat is onderzocht of de niet onder de uitzonderingen vallende gedeelten van de verlangde documenten openbaar zouden kunnen worden gemaakt, doch het is gebleken dat die documenten niet in vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke gedeelten konden worden gesplitst. Ten slotte is daarin vermeld dat in casu geen enkel hoger openbaar belang openbaarmaking van de betrokken documenten gebiedt.

- <sup>22</sup> Op 2 oktober 2002, na de tweede formele onderzoeksprocedure, met referentienummer C 44/2001, heeft de Commissie beschikking C(2002) 2147 def. vastgesteld, waarin zij met name verklaart dat de aan TGI toegekende banklening met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun vormde. TGI is opgekomen tegen deze beschikking door op 17 december 2002 bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring in te stellen (zaak T-378/02), welke zaak is doorgehaald bij beschikking van 16 mei 2007.

### **Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest**

- <sup>23</sup> Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 augustus 2002, heeft TGI beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld, behalve voor zover dit betrekking had op de weigering om toegang te verlenen tot de documenten die rechtstreeks verband houden met de ten aanzien van Schott Glas lopende controleprocedures betreffende staatssteun. Het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van TGI.
- <sup>24</sup> De Commissie, ondersteund door Schott Glas, vorderde dat het Gerecht het beroep ongegrond zou verklaren.

- 25 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht ten eerste het beroep niet-ontvankelijk verklaard voor zover het strekte 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”, en ten tweede het litigieuze besluit nietig verklaard voor zover daarbij toegang werd geweigerd tot documenten die de controleprocedures inzake de TGI verleende staatssteun betreffen.
- 26 In het bijzonder heeft het Gerecht in het kader van het middel van TGI dat was ontleend aan 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, om te beginnen in punt 76 van het bestreden arrest vastgesteld dat de in het verzoek om toegang bedoelde documenten daadwerkelijk betrekking hebben op een „onderzoek” in de zin van genoemd artikel 4, lid 2, derde streepje, en in punt 77 van dat arrest geoordeeld dat de omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, op zich echter niet voldoende is om deze uitzonderingsgrond toe te passen. Het voegde daaraan toe dat een dergelijke toepassing in beginsel slechts gerechtvaardigd is 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 genoemde verordening, geen hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. Het Gerecht kwam op grond daarvan tot de slotsom dat de instelling voor de toepassing van een uitzondering in beginsel een concreet onderzoek moet verrichten dat in de motivering van het besluit tot uitdrukking komt.
- 27 Het Gerecht heeft vervolgens in punt 78 van dat arrest gepreciseerd dat uit verordening nr. 1049/2001 volgt dat alle in artikel 4, leden 1 tot en met 3, daarvan genoemde uitzonderingen moeten worden toegepast „op een document”. In datzelfde punt heeft het er tevens, onder verwijzing naar punt 70 van het arrest van het Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie (T-2/03, Jurispr. blz. II-1121), op gewezen dat dit concrete onderzoek moet worden verricht voor elk document waarop het verzoek betrekking heeft.

- 28 Onder verwijzing naar laatstgenoemd arrest heeft het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest beklemtoond 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, en dat, wat de toepassing *ratione temporis* van de uitzonderingen op het recht van toegang betreft, dit artikel 4, lid 7, bepaalt dat de uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 daarvan slechts van toepassing zijn gedurende de periode waarin bescherming op grond van „de inhoud van het document” gerechtvaardigd is. Het heeft vervolgens in punt 80 van het bestreden arrest geoordeeld dat in casu uit de overwegingen van het litigieuze besluit niet blijkt dat de Commissie de inhoud van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten concreet en individueel heeft onderzocht.
- 29 Bovendien heeft het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest vastgesteld dat de verplichting voor een instelling om een concreet en individueel onderzoek te verrichten van de inhoud van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten, een principiële uitgangspunt is 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, en ongeacht, met name, of het om het gebied van de kartels dan wel om dat van de controle van overheidssteun gaat.
- 30 In punt 86 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daarbij echter aangetekend dat het toch mogelijk is dat een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk is wanneer, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, het overduidelijk is dat toegang tot de documenten moet worden geweigerd of juist wel moet worden verleend. Dit is volgens het Gerecht met name het geval wanneer bepaalde documenten ofwel overduidelijk volledig onder een uitzondering op het recht van toegang vallen, dan wel, integendeel, overduidelijk volledig toegankelijk zijn, ofwel door de Commissie in soortgelijke omstandigheden reeds concreet en individueel zijn onderzocht.
- 31 Teneinde te onderzoeken, zoals in punt 87 van het bestreden arrest is vermeld, of het verzoek van TGI betrekking had op documenten waarvoor, gelet op de omstandigheden

van het geval, een dergelijk concreet en individueel onderzoek niet noodzakelijk was, heeft het Gerecht in punt 88 van dat arrest vastgesteld dat de Commissie in het litigieuze besluit ter rechtvaardiging van de toepassing van de uitzondering inzake de bescherming van het doel van inspecties en onderzoeken heeft 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”.

- 32 Het Gerecht heeft in punt 89 van het bestreden arrest geoordeeld dat een zo algemene beoordeling, die geldt voor het gehele administratieve dossier betreffende de controleprocedures inzake de aan TGI verleende staatssteun, niet aantoonde 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 werd daarmee volgens het Gerecht niet aangetoond dat die documenten overduidelijk volledig onder een uitzondering op het recht van toegang vielen.
- 33 Voorts achtte het Gerecht het in punt 92 van het bestreden arrest 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 dan juist een van de betrokken „partijen” geen kennis te laten nemen van alle informatie die rechtstreeks verband houdt met het voorwerp zelf van de discussie.
- 34 Ten slotte kwam het Gerecht in punt 100 van het bestreden arrest tot de slotsom dat de grief betreffende het ontbreken van een concreet en individueel onderzoek van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten moest worden aanvaard, en dat de Commissie, door verzoekster zonder meer de toegang tot die documenten te weigeren, blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Derhalve heeft het Gerecht, rechtdoende, verklaard, in punt 1 van het dictum van het bestreden arrest, dat de

Commissie artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 had geschonden, en dat het litigieuze besluit nietig moest worden verklaard, voor zover daarbij toegang is geweigerd tot documenten die de onderzoeksprocedures inzake de aan TGI verleende steun betreffen, zonder dat de andere middelen tot nietigverklaring van TGI en het Koninkrijk Zweden behoeften te worden onderzocht. Het Gerecht heeft bovendien in punt 3 van het dictum van het bestreden arrest de Commissie verwezen in haar eigen kosten en in drie vierde van de kosten van TGI.

### **Conclusies van partijen voor het Hof**

- <sup>35</sup> Met haar hogere voorziening vordert de Commissie enerzijds vernietiging van het bestreden arrest voor zover het litigieuze besluit daarbij nietig is verklaard, alsmede verwijzing van TGI in de kosten.
- <sup>36</sup> TGI, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden concluderen tot afwijzing van de hogere voorziening. Zij vorderen voorts dat de Commissie wordt verwezen in de kosten.
- <sup>37</sup> Bij beschikking van de president van het Hof van 4 april 2008 is het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van TGI, met toepassing van artikel 93, lid 7, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, dit wil zeggen dat interveniënt zijn opmerkingen slechts ter terechtzitting mag maken.

## Hogere voorziening

- 38 Tot staving van haar hogere voorziening voert de Commissie vijf middelen aan. Deze zijn gebaseerd op, ten eerste, onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, ten tweede, schending van de wil van de wetgever, ten derde, verkeerde opvatting van de bewoordingen van artikel 4 van deze verordening, ten vierde, schending van artikel 255 EG gelet op de bepalingen en het doel van die verordening en, ten vijfde, andere onjuiste rechtsopvattingen in het bestreden arrest.
- 39 Het eerste door de Commissie aangevoerde middel, dat is ontleend aan de onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, bestaat uit twee onderdelen.

### *Argumenten van partijen*

- 40 Met het eerste onderdeel van haar eerste middel verwijt de Commissie het Gerecht dat het artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 onjuist heeft uitgelegd, door in de punten 87 tot en met 89 van het bestreden arrest te oordelen dat er geen „bijzondere omstandigheden van het geval” waren, zoals vermeld in punt 86 van het bestreden arrest, op grond waarvan kon worden vastgesteld dat een concreet en individueel onderzoek van de documenten die zijn bedoeld in het door TGI krachtens die verordening ingediende verzoek om toegang, niet noodzakelijk was.
- 41 Volgens de Commissie waren er wel „bijzondere omstandigheden van het geval” op grond waarvan het overduidelijk was dat de door TGI gevraagde toegang moest worden geweigerd. Zij meent in dit verband dat het feit dat andere belanghebbenden dan



de betrokken lidstaat in staatssteunprocedures geen recht hebben om het dossier in te zien, zoals volgt uit vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht, moet worden aangemerkt als een „bijzondere omstandigheid van het geval”, of anders zou verordening nr. 1049/2001 in strijd zijn met die rechtspraak.

- 42 Daaruit volgt dat de „bijzondere omstandigheden van het geval” volgens de Commissie overduidelijk aantonen dat de toegang tot „alle documenten in de dossiers van de Commissie in alle [TGI] betreffende steunzaken” moest worden geweigerd zonder dat vooraf een concreet en individueel onderzoek van deze documenten hoefde te worden verricht, en dat die documenten volledig onder de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering op het recht van toegang vielen.
- 43 Bovendien betoogt de Commissie dat de punten 86 en 89 van het bestreden arrest met elkaar in strijd zijn. In laatstgenoemd punt onderzocht het Gerecht een bewijs voor het bestaan van bijzondere omstandigheden om aan te tonen dat een concreet en individueel onderzoek niet nodig was, terwijl het in punt 86 had vastgesteld dat deze omstandigheden overduidelijk moeten zijn en niet hoeven te worden bewezen.
- 44 TGI, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden betogen dat de argumenten die door de Commissie in het kader van het eerste onderdeel van haar eerste middel zijn aangevoerd, ongegrond zijn en dus moeten worden afgewezen.
- 45 TGI staat op het standpunt dat het feit dat andere belanghebbenden dan de betrokken lidstaat in de controleprocedures betreffende staatssteun geen recht hebben het dossier in te zien, op zich niet in de weg staat aan een recht van toegang tot documenten krachtens verordening nr. 1049/2001. Zij merkt op dat het feit dat het gaat om documenten die betrekking hebben op een controleprocedure betreffende staatssteun, geenszins een rechtvaardiging voor een speciale behandeling vormt. Zo is ook de omstandigheid dat verordening nr. 659/1999, die belanghebbenden in dit soort

procedures geen recht geeft om het dossier in te zien, eveneens niet voldoende specifiek opdat geen individueel onderzoek van de documenten bedoeld in een krachtens verordening nr. 1049/2001 ingediend verzoek om toegang, hoeft te worden verricht.

- 46 TGI preciseert voorts dat de „bijzondere omstandigheden van het geval” meer moeten inhouden dan de enkele omstandigheid dat de betrokken zaak het gebied van staatssteun betreft. Volgens TGI moet het gaan om bijzondere omstandigheden „van het geval”, en niet om gemeenschappelijke omstandigheden die in de regel zijn terug te vinden op het gebied van de staatssteun. Anders zou dit neerkomen op een groepsvrijstelling voor controleprocedures betreffende staatssteun, en bijgevolg op de niet-toepasbaarheid van verordening nr. 1049/2001 in het kader daarvan, hetgeen de Commissie van de hand heeft gegeven.
- 47 De Republiek Finland voegt daaraan toe dat het weinig ter zake doet of de verzoeker de verkrijger van de staatssteun is dan wel een ander als bedoeld in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001. Deze bepaling is zonder onderscheid van toepassing op alle verzoeken om toegang, zij behandelt die verkrijger bij de behandeling van verzoeken om toegang tot documenten betreffende een controleprocedure inzake staatssteun, niet minder gunstig dan andere aanvragers.
- 48 Het Koninkrijk Zweden betoogt dat het transparantiebeginsel, dat door verordening nr. 1049/2001 wordt gewaarborgd, en het beginsel van de rechten van de verdediging, waartoe het recht behoort om het dossier in controleprocedures betreffende staatssteun in te zien, twee afzonderlijke beginselen zijn die niet hetzelfde doel hebben en dat de rechtspraak inzake de rechten van de verdediging in die procedures derhalve niet relevant kan zijn voor de behandeling van een krachtens die verordening ingediend verzoek om toegang tot documenten van de instellingen.
- 49 TGI meent bovendien dat het aan de Commissie stond om het bewijs van het bestaan van bijzondere omstandigheden te leveren, omdat zij het was die zich beriep op een

uitzondering op de basisregel dat een concreet en individueel onderzoek moet worden verricht van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten. Bijgevolg staat het niet aan het Gerecht om ambtshalve naar dergelijke omstandigheden te zoeken.

*Beoordeling door het Hof*

- 50 Vooraf dient erop te worden gewezen dat het door TGI ingediende verzoek betrekking heeft op het gehele administratieve dossier inzake de controleprocedures betreffende de haar toegekende staatssteun.
- 51 Verordening nr. 1049/2001, die is vastgesteld op grondslag van artikel 255, lid 2, EG, heeft blijkens punt 4 van de considerans en artikel 1 daarvan tot doel het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven. Uit deze verordening blijkt tevens, met name uit punt 11 van de considerans en artikel 4 daarvan, waarin in dit verband is voorzien in een uitzonderingsregeling, dat dit recht op toegang niettemin is onderworpen aan bepaalde beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen.
- 52 In casu had de Commissie juist geweigerd om TGI in kennis te stellen van documenten betreffende de controleprocedures inzake de haar toegekende staatssteun, met een beroep op de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering op het recht van toegang, die is gebaseerd op de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits. Zoals blijkt uit punt 76 van het bestreden arrest vallen deze documenten, zoals bedoeld in het door TGI op basis van deze verordening ingediende verzoek om toegang, inderdaad onder „onderzoek” in de zin van deze bepaling.

- 53 Het is juist dat het ter rechtvaardiging van de weigering om toegang te verlenen tot een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, in beginsel niet volstaat dat het document een in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit betreft. De betrokken instelling moet tevens uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in dat artikel neergelegde uitzonderingen (zie arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 49).
- 54 Het Hof heeft echter erkend dat de betrokken gemeenschapsinstelling zich in dit verband mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (zie reeds aangehaald arrest Zweden en Turco/Raad, punt 50).
- 55 Voor controleprocedures inzake staatssteun kunnen dergelijke algemene aannames voortvloeien uit verordening nr. 659/1999 alsmede uit de rechtspraak betreffende het recht om de documenten van het administratieve dossier van de Commissie in te zien. In dit verband blijkt uit punt 2 van de considerans ervan dat verordening nr. 659/1999 tot doel heeft de consistente praktijk van de Commissie in de toepassing van artikel 88 EG te codificeren, welke praktijk in overeenstemming met de rechtspraak is ontwikkeld en vastgelegd.
- 56 Verordening nr. 659/1999, en in het bijzonder artikel 20 daarvan, voorziet niet in een recht op toegang tot de documenten van het administratieve dossier van de Commissie voor belanghebbenden in het kader van de overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG ingeleide controleprocedure.

- 57 Artikel 6, lid 2, van deze verordening bepaalt daarentegen dat de in het kader van die controleprocedure bij de Commissie ingekomen opmerkingen aan de betrokken lidstaat worden meegedeeld, die vervolgens binnen een vastgestelde termijn op die opmerkingen kan reageren. De controleprocedure betreffende staatssteun is, gelet op de algemene opzet ervan, immers een procedure die wordt ingeleid jegens de lidstaat die verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun en de Commissie heeft niet het recht om in haar eindbeschikking informatie te gebruiken ten aanzien waarvan die lidstaat niet in staat is gesteld zijn mening te geven, omdat zij anders de rechten van de verdediging zou schenden (arrest van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 81).
- 58 Uit het voorgaande volgt dat de belanghebbenden, met uitzondering van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de verlening van de steun, in het kader van de controleprocedures inzake staatssteun geen recht hebben om de documenten in het administratieve dossier van de Commissie in te zien. Met dit gegeven dient rekening te worden gehouden bij de uitlegging van de uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Indien deze belanghebbenden in staat zouden zijn op basis van verordening nr. 1049/2001 toegang te krijgen tot de documenten van het administratieve dossier van de Commissie, zou immers afbreuk worden gedaan aan het stelsel van controle op staatssteun.
- 59 Het recht om in het kader van een overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG ingeleide controleprocedure het administratieve dossier in te zien en het recht op toegang tot documenten uit hoofde van verordening nr. 1049/2001 zijn weliswaar juridisch verschillend, doch dit neemt niet weg dat zij uit functioneel oogpunt tot een vergelijkbare situatie leiden. Ongeacht de rechtsgrondslag voor verlening ervan, maakt de toegang tot het dossier het de belanghebbenden mogelijk alle bij de Commissie ingediende opmerkingen en documenten te verkrijgen en in voorkomend geval in hun eigen opmerkingen een standpunt in te nemen over deze elementen, hetgeen de aard van een dergelijke procedure kan wijzigen.

- 60 Bovendien is het van belang te preciseren dat, anders dan in gevallen waarin de gemeenschapsinstellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, in welke gevallen volgens punt 6 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 een ruimere toegang tot de documenten dient te worden verleend, zoals het geval was in de zaken waarin het reeds aangehaalde arrest Zweden en Turco/Raad is geweest, documenten betreffende controleprocedures inzake staatssteun, zoals die waarom TGI heeft verzocht, binnen het kader vallen van de administratieve functies die bij artikel 88 EG specifiek aan die instellingen zijn toegekend.
- 61 Uit al het voorgaande volgt dat het Gerecht voor de uitlegging van de uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, in het bestreden arrest rekening had moeten houden met de omstandigheid dat andere belanghebbenden dan de betrokken lidstaat in controleprocedures inzake staatssteun geen recht hebben om de documenten van het administratieve dossier van de Commissie in te zien, en derhalve had moeten aanvaarden dat een algemene aanname gold dat openbaarmaking van de documenten van het administratieve dossier in beginsel zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken.
- 62 Deze algemene aanname sluit niet uit dat die belanghebbenden het recht hebben om aan te tonen dat een bepaald document waarvan openbaarmaking is gevraagd, niet onder die aanname valt of dat er een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking van het betrokken document gebiedt krachtens artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.
- 63 Door geen rekening te houden met deze omstandigheid en door in de punten 87 tot en met 89 van het bestreden arrest ten onrechte te oordelen dat in casu niet overduidelijk was gebleken dat de toegang tot alle documenten betreffende de controleprocedures inzake staatssteun als bedoeld in het door TGI op basis van verordening nr. 1049/2001 ingediende verzoek om toegang, moest worden geweigerd, zonder vooraf een concreet en individueel onderzoek van deze documenten te verrichten, heeft het Gerecht artikel 4, lid 2, derde streepje, van deze verordening onjuist uitgelegd.

- 64 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste door de Commissie aangevoerde middel worden aanvaard, en het bestreden arrest dus worden vernietigd voor zover daarbij het litigieuze besluit nietig is verklaard, zonder dat het tweede onderdeel van dit middel of de andere door haar tot staving van haar hogere voorziening aangevoerde middelen behoeven te worden onderzocht.

## **Beroep voor het Gerecht**

- 65 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van het bestreden arrest zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Dat is hier het geval.
- 66 Het beroep van TGI voor het Gerecht, voor zover daarop nog niet definitief was beslist door het Gerecht, betrof nietigverklaring van het litigieuze besluit voor zover daarbij de toegang is geweigerd tot documenten betreffende de controleprocedures inzake de aan TGI toegekende staatssteun, en was erop gebaseerd dat de Commissie artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 had geschonden. Tot staving van dit middel tot nietigverklaring had TGI verschillende onderdelen aangevoerd. Ten eerste heeft de Commissie de toegang tot de verlangde documenten geweigerd zonder een concreet onderzoek van elk document te verrichten. Ten tweede heeft deze instelling zich ten onrechte gebaseerd op de rechtspraak inzake de weigering van toegang tot documenten betreffende tegen een lidstaat ingeleide niet-nakomingsprocedures, die niet te vergelijken zijn met controleprocedures inzake staatssteun. Ten derde heeft de Commissie het recht op gedeeltelijke toegang geschonden. Ten vierde had de in genoemd artikel 4, lid 2, voorgeschreven afweging van belangen tot de openbaarmaking van de gevraagde documenten moeten leiden.

- 67 Wat het eerste onderdeel betreft, blijkt uit de punten 61 en 63 van het onderhavige arrest dat de Commissie in casu krachtens artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot alle documenten betreffende de controleprocedures inzake staatssteun als bedoeld in het door TGI op basis van deze verordening ingediende verzoek om toegang, heeft kunnen weigeren, en wel zonder vooraf een concreet en individueel onderzoek van deze documenten te verrichten.
- 68 Nu uit het beroep niet blijkt van gegevens die de in punt 61 van het onderhavige arrest genoemde algemene aanname kunnen weerleggen, kan TGI niet stellen dat de Commissie een dergelijk onderzoek moet verrichten, en moet het eerste onderdeel derhalve worden afgewezen.
- 69 Uit het voorgaande volgt dat het tweede onderdeel van het beroep geen doel treft. Aangezien artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 in beginsel toestaat dat de toegang tot de documenten die het dossier vormen van een controleprocedure inzake staatssteun, wordt geweigerd, kan een motivering voor de weigering die tevens is geënt op aspecten van niet-nakomingsprocedures tegen een lidstaat, de weigering niet onregelmatig maken.
- 70 Het derde en het vierde onderdeel zijn ongegrond. In haar beroep voert TGI immers niet aan dat een gedeelte van de in haar verzoek bedoelde documenten niet onder de in punt 61 van het onderhavige arrest genoemde algemene aanname viel, en noemt zij evenmin het hogere openbare belang dat openbaarmaking van bedoelde documenten zou gebieden. Zoals blijkt uit haar beroep voert zij enkel haar belang aan als begunstigde van de staatssteun waarop de controleprocedures betrekking hebben.
- 71 Bijgevolg moet het door TGI voor het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, voor zover daarbij de toegang is geweigerd tot documenten betreffende de controleprocedures inzake de aan TGI verleende staatssteun, worden verworpen.



## Kosten

- 72 Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet. Volgens artikel 69, lid 2, van ditzelfde Reglement, dat krachtens artikel 118 ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Lid 4, eerste alinea, van voormeld artikel 69 bepaalt dat de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.
- 73 Daar de hogere voorziening van de Commissie is toegewezen en het beroep van TGI voor het Gerecht moet worden verworpen, moet TGI, overeenkomstig de vorderingen van de Commissie, worden verwezen in haar eigen kosten alsook in de kosten die de Commissie zowel in eerste aanleg als in het kader van de onderhavige hogere voorziening heeft gedragen.
- 74 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De punten 1 en 3 van het dictum van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 14 december 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie (T-237/02), worden vernietigd.**

- 2) Het voor het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 mei 2002 waarbij de toegang is geweigerd tot documenten betreffende de controleprocedures inzake de aan Technische Glaswerke Ilmenau GmbH verleende staatssteun, wordt verworpen.**
  
- 3) Technische Glaswerke Ilmenau GmbH wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in de kosten die de Europese Commissie zowel in eerste aanleg als in het kader van de onderhavige hogere voorziening heeft gedragen.**
  
- 4) Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen