



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

15 juli 2015*

„Mededinging — Administratieve procedure — Europese autoglasmarkt — Publicatie van een beschikking houdende vaststelling van een inbreuk op artikel 81 EG — Afwijzing van een verzoek om vertrouwelijke behandeling van gegevens die beweerdelijk onder het zakengeheim vallen — Motiveringsplicht — Vertrouwelijkheid — Geheimhoudingsplicht — Gewettigd vertrouwen”

In zaak T-462/12,

Pilkington Group Ltd, gevestigd te St Helens (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door J. Scott, S. Wisking, K. Fountoukakos-Kyriakakos, solicitors, en C. Puech Baron, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer, P. Van Nuffel en G. Meessen als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van besluit C(2012) 5718 final van de Commissie van 6 augustus 2012 houdende afwijzing van een verzoek om vertrouwelijke behandeling dat door Pilkington Group Ltd is ingediend op grond van artikel 8 van besluit 2011/695/EU van de voorzitter van de Europese Commissie van 13 oktober 2011 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (zaak COMP/39.125 – Autoglas),

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, N. J. Forwood (rapporteur) en E. Bieliūnas, rechters,

griffier: L. Grzegorzczak, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 januari 2015,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Op 12 november 2008 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen beschikking C(2008) 6815 definitief inzake een procedure op grond van artikel 81 [EG] en artikel 53 van de EER-Overeenkomst (zaak COMP/39.125 – Autoglas) (hierna: „autoglasbeschikking”) vastgesteld. Deze beschikking was gericht aan verschillende autoglasfabrikanten, waaronder verzoekster.
- 2 De Commissie heeft met name geconstateerd dat de adressaten van de autoglasbeschikking inbreuk hadden gemaakt op artikel 81 EG en artikel 53 van de EER-Overeenkomst, aangezien zij tijdens diverse periodes tussen maart 1998 en maart 2003 hadden deelgenomen aan een geheel van overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de autoglassector binnen de Europese Economische Ruimte (EER).
- 3 Luidens de autoglasbeschikking ging het om één enkele voortdurende inbreuk die erin bestond dat de inbreukmakende ondernemingen contracten voor de levering van autoglasdelen of ruitensets – doorgaans bestaande uit een voorruit, een achterraut en een aantal zijruiten – aan de voornaamste autofabrikanten in de EER op gecoördineerde wijze onder elkaar verdeelden. Concreet deden zij dit volgens de Commissie door hun prijsbeleid en hun strategieën voor de bevoorrading van hun klanten op elkaar af te stemmen, met als doel de positie van de karteldeelnemers op de betrokken markt in het algemeen te bestendigen. Die bestendiging werd met name nagestreefd door middel van correctiemechanismen, die werden toegepast wanneer de afstemming niet tot de verhoopte resultaten leidde.
- 4 Bij brief van 25 maart 2009 heeft het directoraat-generaal (DG) Concurrentie van de Commissie (hierna: „DG COMP”) verzoekster er met name van op de hoogte gesteld dat zij voornemens was om overeenkomstig artikel 30 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) een niet-vertrouwelijke versie van de autoglasbeschikking op haar website te publiceren in de talen die in deze zaak authentiek zijn, te weten Engels, Frans en Nederlands. Voorts heeft het DG COMP verzoekster verzocht om aan te geven welke informatie volgens haar vertrouwelijk was of onder het zakengeheim viel, en waarom.
- 5 Na een briefwisseling met verzoekster heeft het DG COMP in februari 2012 de niet-vertrouwelijke versie van de autoglasbeschikking vastgesteld, die op de website van de Commissie zou worden gepubliceerd. Uit de betrokken briefwisseling blijkt dat het DG COMP geen gevolg heeft gegeven aan verzoeksters verzoeken om de inlichtingen die zijn opgenomen in 202 overwegingen en 53 voetnoten van de autoglasbeschikking, weg te laten.
- 6 Volgens het DG COMP kunnen die inlichtingen in drie categorieën worden opgedeeld. De eerste categorie omvat de namen van de klanten en een beschrijving van de betrokken producten, alsook alle inlichtingen die het mogelijk maken om klanten te identificeren (hierna: „informatie van categorie I”). De tweede categorie omvat de aantallen geleverde stukken, de toewijzing van quota voor de leveringen aan elk van de autofabrikanten, de afspraken over prijzen, prijsberekeningen en prijsveranderingen, en ten slotte de cijfers en percentages die als basis dienden voor de toewijzing van de opdrachten van een bepaalde autofabrikant aan de karteldeelnemers (hierna: „informatie van categorie II”). De derde categorie omvat de informatie over natuurlijke personen die in dienst zijn van verzoekster (hierna: „informatie van categorie III”).

- 7 Op 30 juni 2011 heeft verzoekster zich overeenkomstig artikel 9 van besluit 2001/462/EG, EGKS van de Commissie van 23 mei 2001 betreffende het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (PB L 162, blz. 21) tot de raadadviseur-auditeur gewend en zich verzet tegen de publicatie van alle litigieuze informatie.

Bestreden besluit

- 8 De raadadviseur-auditeur heeft zich over verzoeksters verzoek uitgesproken bij besluit C(2012) 5718 final van de Commissie van 6 augustus 2012 houdende afwijzing van een verzoek om vertrouwelijke behandeling dat door Pilkington Group Ltd is ingediend op grond van artikel 8 van besluit 2011/695/EU van de voorzitter van de Europese Commissie van 13 oktober 2011 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (zaak COMP/39.125 – Autoglas) (hierna: „bestreden besluit”).
- 9 Uit overweging 18 van het bestreden besluit blijkt dat dit besluit in hoofdzaak berust op het onderzoek van twee door verzoekster aangevoerde argumenten. Het eerste argument, dat in de overwegingen 19 tot en met 42 van het bestreden besluit is onderzocht, betrof de informatie van de categorieën I en II. Het tweede argument, dat in de overwegingen 43 tot en met 48 van het bestreden besluit is onderzocht, had betrekking op de informatie van categorie III.
- 10 Met betrekking tot het eerste argument heeft de raadadviseur-auditeur ten eerste vastgesteld dat de informatie van de categorieën I en II, gelet op haar aard en de specifieke kenmerken van de autoglasmarkt, reeds bekend was aan anderen dan verzoekster, ten tweede dat het om oude informatie ging, ten derde dat zij de essentie van de inbreuk betrof, alsook dat deze informatie, gelet op de belangen van de benadeelden, openbaar moest worden gemaakt (overwegingen 19-32 van het bestreden besluit). Op verzoeksters specifieke argumenten, waarmee zij betoogde dat deze informatie vertrouwelijk was ondanks de hierboven beschreven algemene kenmerken ervan, heeft de raadadviseur-auditeur geantwoord dat de overwegingen 198, 208, 367, 383 en 393 tot en met 397 van de autoglasbeschikking uitzonderlijk een vertrouwelijke behandeling konden genieten, voor zover zij informatie van de categorieën I en II bevatten (overweging 32, laatste volzin, tot en met overweging 42, alsook de artikelen 1 en 2 van het bestreden besluit).
- 11 Met betrekking tot het tweede argument heeft de raadadviseur-auditeur zich gebaseerd op artikel 5 van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8, blz. 1) en heeft hij aanvaard om de in de overwegingen 98, 132, 160, 163 en de voetnoten 282 en 410 van de autoglasbeschikking opgenomen informatie vertrouwelijk te behandelen (overwegingen 43-47 en artikel 3 van het bestreden besluit).
- 12 De raadadviseur-auditeur heeft verzoeksters verzoek verworpen voor het overige (artikel 4 van het bestreden besluit).

Procesverloop en conclusies van partijen

- 13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 oktober 2012, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

- 14 Bij beschikking van 11 maart 2013 heeft de president van het Gerecht de gedeeltelijke schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit gelast. Bij beschikking van 10 september 2013, Commissie/Pilkington Group [C-278/13 P(R), Jurispr., EU:C:2013:558], heeft de vicepresident van het Hof van Justitie van de Europese Unie de hogere voorziening afgewezen die de Commissie tegen die beschikking van de president van het Gerecht had ingesteld.
- 15 Bij beschikking van 27 november 2013 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht de verzoeken afgewezen waarmee vier verzekeraars die actief zijn in de autoglassector, hadden verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 16 Als maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de Commissie een aantal schriftelijke vragen gesteld. De Commissie heeft daarop geantwoord bij brieven van 7 oktober en 18 december 2014.
- 17 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit, en in het bijzonder artikel 4 daarvan, nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 18 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 19 Tot staving van haar beroep voert verzoekster zes middelen aan, waarmee zij respectievelijk betoogt dat:
- het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd en een vergissing bevat met betrekking tot overweging 115 van de autoglasbeschikking;
 - de Commissie artikel 339 VWEU, artikel 28 van verordening nr. 1/2003 en artikel 8 van besluit 2011/695/EU van de voorzitter van de Europese Commissie van 13 oktober 2011 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (PB L 275, blz. 29) heeft geschonden;
 - de Commissie het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden;
 - de Commissie het vertrouwensbeginsel heeft geschonden;
 - de Commissie de beginselen betreffende de bescherming van de identiteit van personen heeft geschonden;
 - de Commissie het evenredigheidsbeginsel en de beginselen inzake toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen heeft geschonden.

Eerste middel: het bestreden besluit is ontoereikend gemotiveerd en bevat een vergissing met betrekking tot overweging 115 van de autoglasbeschikking

- 20 Verzoekster betoogt dat de raadadviseur-auditeur haar verzoek heeft afgewezen op grond van een summiere en algemene motivering, die op irrelevante criteria was gebaseerd. Bovendien blijkt uit de motivering in kwestie niet duidelijk welke rechtsregel is toegepast, wordt met deze motivering niet geantwoord op diverse argumenten inzake schending van het gelijkheidsbeginsel, en biedt zij geen rechtvaardiging voor een specifieke tegenstrijdigheid met het standpunt van het DG COMP. Allereerst heeft verzoekster haar verzoek gerechtvaardigd op basis van individuele verwijzingen naar elk van de bedoelde overwegingen. Vervolgens is een algemene motivering naar haar aard ontoereikend, daar de litigieuze informatie – zelfs de informatie die onder één enkele categorie valt – van erg uiteenlopende aard is, zoals blijkt uit het feit dat een gedeelte van die informatie vertrouwelijk is behandeld en een ander gedeelte niet. Tot slot is het bestreden besluit ontoereikend gemotiveerd voor zover daarin in het algemeen wordt verwezen naar het begrip „feiten die een inbreuk vormen” als autonoom criterium, alsook naar de niet-vertrouwelijke aard van de gegevens die aan de Commissie zijn verstrekt in het kader van het clementieverzoek, en voor zover daarin incoherente definities van het begrip vertrouwelijkheid worden gehanteerd. Bijgevolg heeft de Commissie inbreuk gemaakt op artikel 296 VWEU en op het beginsel van behoorlijk bestuur, dat is neergelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De grief inzake ontoereikende motivering

- 21 De verplichting een individueel besluit te motiveren strekt er niet alleen toe de rechter in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen, maar ook de betrokkene zodanig in te lichten dat hij kan nagaan of het besluit een gebrek vertoont op grond waarvan de rechtmatigheid ervan kan worden betwist. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten van de handeling of andere rechtstreeks en individueel door deze handeling geraakte personen kunnen hebben bij een toelichting. In de motivering hoeven niet alle relevante feitelijke en juridische gegevens te worden gespecificeerd, aangezien bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Voorts moet de motivering van een handeling logisch zijn en mag zij geen inhoudelijke tegenstrijdigheden bevatten, die in de weg zouden staan aan een goed begrip van de aan die handeling ten grondslag liggende redenen (arrest van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, Jurispr., EU:C:2011:620, punten 148, 150 en 151).
- 22 Volgens artikel 8, lid 2, van besluit 2011/695 mag de raadadviseur-auditeur vaststellen dat bepaalde informatie kan worden vrijgegeven omdat zij geen zakengeheimen bevat en evenmin anderszins vertrouwelijk is of omdat een hoger belang de vrijgave van die informatie gebiedt. Het besluit dat de betwiste informatie openbaar mag worden gemaakt, moet derhalve worden gemotiveerd onder verwijzing naar de overwegingen op grond waarvan de raadadviseur-auditeur tot de conclusie is gekomen dat deze informatie geen zakengeheimen bevat en evenmin anderszins vertrouwelijk is, dan wel dat zij – indien dit wel het geval is – op grond van een hoger belang openbaar dient te worden gemaakt.
- 23 In dit verband doet het feit dat één of meer overwegingen die ten grondslag liggen aan de weigering om de informatie als vertrouwelijk aan te merken, zijn aangevoerd met betrekking tot een reeks inlichtingen die – naar het oordeel van de raadadviseur-auditeur – gemeenschappelijke kenmerken hebben, niets af aan de volledigheid van de motivering, voor zover uit het bestreden besluit kan worden opgemaakt waarop de conclusies van de raadadviseur-auditeur zijn gebaseerd. Indien de overwegingen in kwestie niet gelden ten aanzien van één of meer welbepaalde inlichtingen, wordt

hierdoor de gegrondheid van de motivering in het geding gebracht en niet de toereikendheid ervan als wezenlijk vormvoorschrift (zie in die zin arrest van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr., EU:C:2001:178, punt 35).

- 24 In casu blijkt uit de overwegingen 19 tot en met 32 van het bestreden besluit dat de raadadviseur-auditeur allereerst bepaalde gemeenschappelijke kenmerken van de informatie van de categorieën I en II heeft uiteengezet op grond waarvan die informatie volgens hem niet als vertrouwelijk kan worden aangemerkt. Het gaat ten eerste om het feit dat die informatie naar haar aard bekend is aan derden, ten tweede om het feit dat deze informatie oud is en ten derde om het feit dat zij de essentie van het inbreukmakende gedrag betreft.
- 25 In die context heeft de raadadviseur-auditeur vervolgens onderzocht of verzoekster specifieke argumenten had aangevoerd waaruit bleek dat de betrokken informatie – niettegenstaande die kenmerken – vertrouwelijk was, in die zin dat zij slechts aan een beperkt aantal personen bekend was, dat de openbaarmaking ervan ernstige schade kon veroorzaken en dat de belangen die door die openbaarmaking zouden kunnen worden geschaad, objectief gezien beschermenswaardig waren. In dit verband heeft de raadadviseur-auditeur geconcludeerd dat enkel de overwegingen 198, 208, 367, 383 en 393 tot en met 397 van de autoglasbeschikking informatie bevatten die niet openbaar mocht worden gemaakt (overwegingen 33-42 van het bestreden besluit).
- 26 Wat ten slotte de informatie van categorie III betreft, heeft de raadadviseur-auditeur in de overwegingen 46 en 47 van het bestreden besluit uiteengezet dat enkel de overwegingen 98, 132, 160 en 163 en de voetnoten 282 en 410 van de autoglasbeschikking informatie bevatten aan de hand waarvan met een redelijke mate van waarschijnlijkheid een natuurlijk persoon zou kunnen worden geïdentificeerd. In de andere overwegingen van de autoglasbeschikking die volgens verzoekster informatie van categorie III bevatten, is luidens overweging 48 van het bestreden besluit daarentegen geen informatie opgenomen aan de hand waarvan met een redelijke mate van waarschijnlijkheid een natuurlijk persoon kan worden geïdentificeerd.
- 27 Aangezien het bestreden besluit dergelijke overwegingen bevat, kunnen het Gerecht en verzoekster op basis van de in dit besluit vervatte gegevens de redenen achterhalen waarom de raadadviseur-auditeur tot de conclusie is gekomen dat de litigieuze informatie niet vertrouwelijk is, ongeacht of die redenen specifiek verband houden met één welbepaalde inlichting, dan wel verwijzen naar de kenmerken van een reeks inlichtingen. Dat de raadadviseur-auditeur niet elke in verzoeksters verzoek aangehaalde overweging van de autoglasbeschikking afzonderlijk heeft beoordeeld, betekent niet dat het bestreden besluit gebrekkig is gemotiveerd. Verzoekster is dus in staat gesteld de rechtmatigheid van de analyse van de raadadviseur-auditeur te betwisten, en het Gerecht beschikt over de gegevens die het nodig heeft om deze kwestie te kunnen beoordelen.
- 28 Voorts betreffen de grieven waarmee wordt aangevoerd dat niet is aangegeven welke rechtsregels zijn toegepast, dat de motivering niet op alle litigieuze inlichtingen was afgestemd, dat het begrip „feiten die een inbreuk vormen” irrelevant is, dat de informatie van categorie II niet naar haar aard bekend is aan anderen dan verzoekster, en dat de in het bestreden besluit vervatte definities van het begrip vertrouwelijkheid incoherent zijn, de rechtmatigheid ten gronde van het bestreden besluit en worden zij in het kader van het tweede en het derde middel herhaald en onderzocht.
- 29 De grief dat de raadadviseur-auditeur niet heeft geantwoord op het argument inzake schending van het gelijkheidsbeginsel, is ongegrond. Gesteld al dat de raadadviseur-auditeur verplicht is om dit punt te onderzoeken, heeft hij dit in de overwegingen 14 en 15 van het bestreden besluit immers gedaan. In die overwegingen heeft hij namelijk ten eerste uiteengezet dat de Commissie de benadering die zij in het kader van eerdere onderzoeken had gevolgd, kon wijzigen door over te gaan tot een nieuwe, vollediger publicatie van de inbreukbeschikking, en ten tweede dat er niet van mag worden uitgegaan

dat alle informatie die niet is vermeld in de gepubliceerde versie van een dergelijk besluit, onder de geheimhoudingsplicht valt. De vraag of die motivering correct is, betreft de gegrondheid van de motivering en zal in het kader van het derde middel worden onderzocht.

De grief dat een vergissing is begaan met betrekking tot overweging 115 van de autoglasbeschikking

- 30 Verzoekster bekritiseert evenwel terecht dat de raadadviseur-auditeur haar verzoek om vertrouwelijke behandeling van de in overweging 115 van de autoglasbeschikking vervatte informatie uitdrukkelijk heeft afgewezen, terwijl DG COMP dit verzoek reeds had ingewilligd.
- 31 In het bijzonder mag de betrokken onderneming zich volgens artikel 8, lid 2, van besluit 2011/695 tot de raadadviseur-auditeur wenden wanneer zij „bezwaar maakt tegen het vrijgeven van de informatie”. Zo de Commissie tot een dergelijke vrijgave wil overgaan, dient zij de onderneming hiervan krachtens artikel 8, lid 1, van dat besluit eerst op de hoogte te stellen. Uit deze bepalingen volgt dat de grenzen van de bevoegdheid van de raadadviseur-auditeur worden bepaald door het bij hem ingediende verzoek, en dat hij niet bevoegd is om de beslissingen van het DG COMP ter discussie te stellen wanneer daarin een verzoek om vertrouwelijke behandeling wordt ingewilligd.
- 32 In casu volgt uit punt 4 van de brief van de Commissie van 1 februari 2012 dat het DG COMP heeft aanvaard om uit de gepubliceerde versie van de autoglasbeschikking de in overweging 115 van die beschikking vermelde namen van verzoeksters klanten weg te laten, teneinde de identiteit van bepaalde van haar personeelsleden te beschermen. In dit verband moet de stelling van de Commissie worden verworpen dat het in de brief van 1 februari 2012 geformuleerde standpunt slechts voorlopig was en het eindbesluit van de raadadviseur-auditeur onverlet liet. Zoals in punt 31 hierboven is opgemerkt, behandelt de raadadviseur-auditeur immers enkel gevallen waarin de onderneming zich tegen de voorgenomen openbaarmaking verzet. Wanneer de Commissie daarentegen geen openbaarmaking van de betrokken informatie plant, is het optreden van de raadadviseur-auditeur zonder voorwerp. Anders dan de Commissie betoogt, geeft de brief van 1 februari 2012 hiervan in punt 9 zelf een illustratie, aangezien verzoekster daarin wordt verzocht zich tot de raadadviseur-auditeur te wenden indien zij het niet eens is met de reikwijdte van de voorgenomen openbaarmaking („[s]hould you not agree with the scope of disclosure as described in this letter”).
- 33 Het is weliswaar juist dat verzoekster in haar brieven van 30 juni en 7 november 2011 aan de raadadviseur-auditeur ook overweging 115 van de autoglasbeschikking heeft opgenomen, maar dat komt omdat het DG COMP pas bij brief van 1 februari 2012 – dus nadat de zaak was voorgelegd aan de raadadviseur-auditeur – aanvaardde om het relevante gedeelte van overweging 115 niet te publiceren. Desondanks heeft de raadadviseur-auditeur het verzoek om vertrouwelijke behandeling met betrekking tot overweging 115 van de autoglasbeschikking uitdrukkelijk afgewezen (overweging 48 van het bestreden besluit), terwijl hij eigenlijk had moeten vaststellen dat het DG COMP dit verzoek reeds had ingewilligd, en hij dit verzoek dus niet had mogen beoordelen.
- 34 Derhalve dient het bestreden besluit nietig te worden verklaard voor zover het betrekking heeft op de afwijzing van het door verzoekster geformuleerde verzoek om vertrouwelijke behandeling betreffende een gedeelte van overweging 115 van de autoglasbeschikking. Het eerste middel moet worden afgewezen voor het overige.

Tweede middel: de Commissie heeft artikel 339 VWEU, artikel 28 van verordening nr. 1/2003 en artikel 8 van besluit 2011/695 geschonden

- 35 Volgens verzoekster omvat het begrip vertrouwelijke informatie zakengeheimen, andere informatie waarvan de bekendmaking de commerciële belangen van een onderneming ernstig zou schaden, en tot slot persoonsgegevens. Informatie is naar haar aard vertrouwelijk indien zij bekend is aan een beperkt aantal personen en de openbaarmaking ervan schade kan veroorzaken. Informatie die aan

deze cumulatieve voorwaarden voldoet, mag slechts openbaar worden gemaakt indien sprake is van een hoger openbaar belang. Of dat het geval is, moet worden vastgesteld aan de hand van een belangenafweging, waarbij het begrip hoger openbaar belang strikt moet worden uitgelegd. De raadadviseur-auditeur is evenwel niet op grond van de vaststaande criteria in concreto nagegaan of de litigieuze gegevens naar hun aard vertrouwelijk waren, alvorens zich uit te spreken over de vraag of een hoger openbaar belang de openbaarmaking ervan gebod.

- 36 Wat in het bijzonder de informatie van categorie I betreft, zou de bekendmaking van de autoglasbeschikking in de versie die uit het bestreden besluit voortvloeit, in een geconsolideerde vorm, onthullen welke verzoeksters voornaamste klanten waren, om welke voertuigmodellen het ging en welke stukken op specifieke tijdstippen werden geleverd. Die openbaarmaking staat gelijk met de publicatie van een klantenlijst met details over de klantenrelaties. Dergelijke informatie is naar haar aard vertrouwelijk. Indien het loutere feit dat verzoeksters klanten over welbepaalde informatie beschikken, volstond om de vertrouwelijke behandeling ervan uit te sluiten, zou informatie in verband met klantenrelaties nooit vertrouwelijk kunnen zijn, hetgeen absurd zou zijn. Dit geldt ook voor de informatie die tussen karteldeelneemers is uitgewisseld. Wat de informatie van categorie II betreft, betoogt verzoekster dat deze bij uitstek zakengeheimen betreft waartoe zelfs vakkringen geen toegang hebben. De raadadviseur-auditeur heeft evenwel niet toegelicht waarom hij van oordeel was dat ook anderen buiten de onderneming van verzoekster kennis hadden van deze vertrouwelijke gegevens, die – zoals uit overweging 36 van het bestreden besluit blijkt – tevens actuele handelsbetrekkingen betreffen. Diezelfde overweging 36 bevat overigens een tegenstrijdigheid, aangezien op basis daarvan niet kan worden ingezien op welke grondslag de raadadviseur-auditeur een onderscheid heeft gemaakt tussen informatie die moet worden beschermd als vertrouwelijke informatie, en informatie die mag worden bekendgemaakt.
- 37 Verzoekster betwist eveneens dat de informatie van de categorieën I en II historische informatie is. Alle betrokken klanten zijn tot op heden immers nog steeds klanten voor de in de autoglasbeschikking vermelde voertuigmodellen. Uit de bevindingen in overweging 37 van het bestreden besluit blijkt dat de openbaarmaking van de informatie van categorie I schade zal veroorzaken. Gelet op de kenmerken van de leveringscontracten, waarover vele jaren van tevoren wordt onderhandeld en die over een lange periode worden uitgevoerd, kan bovendien niet worden aangenomen dat de informatie van categorie II die dateert van meer dan vijf jaar geleden, oud is. De openbaarmaking ervan kan immers de identiteit van actuele klanten onthullen en een markt die gekenmerkt wordt door bilaterale onderhandelingen, transparant maken. Verzoekster heeft overigens de specifieke redenen toegelicht waarom die informatie nog steeds relevant en dus gevoelig is. De gecombineerde openbaarmaking van de informatie van categorie I en die van categorie II zou het publiek immers een uiterst gedetailleerd inzicht geven in verzoeksters actuele handelsrelaties met haar klanten, hetgeen in het bestreden besluit reeds is erkend met betrekking tot bepaalde overwegingen van de autoglasbeschikking.
- 38 Verzoekster voegt hieraan toe dat het bestreden besluit afwijkt van de gedragslijn die de Commissie in het verleden steeds heeft gevolgd op het gebied van de vertrouwelijke behandeling van informatie van soortgelijke aard, en afdoet aan de nuttige werking van de voorschriften inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen.
- 39 Voorts betwist verzoekster de toepassing die de raadadviseur-auditeur in casu maakt van het begrip feiten die een inbreuk vormen. Dit begrip omvat volgens verzoekster de vaststelling dat kartelvergaderingen zijn gehouden, de identiteit van de deelnemende ondernemingen en de vormen van informatie-uitwisseling. Het is echter niet nodig om de namen van klanten te vermelden of de specifieke producten te beschrijven waarover het op elk van de vergaderingen ging. En zelfs indien de informatie van de categorieën I en II werd geacht onder dit begrip te vallen, zou zij hoe dan ook nog steeds vertrouwelijk blijven, aangezien zij beantwoordt aan de in punt 35 hierboven vermelde relevante criteria. Het feit dat overweging 207 van de autoglasbeschikking anders is behandeld dan overweging 394 van die beschikking bevestigt dat deze benadering gegrond is, en toont ook aan dat

onmogelijk kan worden beoordeeld of de raadadviseur-auditeur dit begrip van toepassing achtte op alle informatie van de categorieën I en II of slechts op een gedeelte daarvan. Hij heeft het bestreden besluit in dat opzicht dus ontoereikend gemotiveerd.

- 40 De raadadviseur-auditeur heeft de criteria in verband met de geheimhoudingsplicht bovendien onjuist toegepast op de in een clementieverklaring opgenomen informatie. Aan de vertrouwelijkheid daarvan kan niet worden afgedaan door het beginsel dat de Commissie in alle openheid dient te handelen, noch door de belangen van de personen die stellen te zijn benadeeld.
- 41 Tot slot betoogt verzoekster dat vertrouwelijke informatie uitsluitend openbaar kan worden gemaakt indien dit onontbeerlijk is ter behartiging van een hoger openbaar belang of van de belangen van de slachtoffers van de inbreuk. De openbaarmaking van de litigieuze vertrouwelijke informatie is in casu echter niet onontbeerlijk ter behartiging van die belangen. Deze informatie betreft immers niet het inbreukmakend gedrag als zodanig, zoals blijkt uit het feit dat de raadadviseur-auditeur verzoeksters verzoek met betrekking tot bepaalde gegevens heeft ingewilligd. Bovendien biedt de reeds gepubliceerde niet-vertrouwelijke versie aan het publiek de mogelijkheid om te begrijpen welke overwegingen ten grondslag liggen aan het optreden van de Commissie, en aan de partijen die stellen te zijn benadeeld de mogelijkheid om hun rechten geldend te maken bij de bevoegde rechterlijke instanties.
- 42 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de Commissie op grond van artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1/2003 met name besluiten houdende vaststelling van een inbreuk en houdende oplegging van geldboeten of dwangsommen bekendmaakt. Volgens lid 2 van dit voorschrift worden in de bekendmaking de namen van de partijen en de belangrijkste punten van het besluit – waaronder de opgelegde sancties – vermeld, en wordt bij deze bekendmaking rekening gehouden met het rechtmatige belang van de ondernemingen dat hun zakengeheimen niet aan de openbaarheid worden prijsgegeven.
- 43 Artikel 28 van verordening nr. 1/2003 bepaalt dat de overeenkomstig de artikelen 17 tot en met 22 van deze verordening verkregen inlichtingen slechts mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn ingewonnen, en dat de onder de bevoegde autoriteiten ressorterende personen informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt niet openbaar mogen maken.
- 44 Voorts blijkt uit artikel 8, lid 2, van besluit 2011/695 dat de raadadviseur-auditeur kan vaststellen dat informatie mag worden vrijgegeven, hetzij omdat zij geen zakengeheimen bevat en evenmin anderszins vertrouwelijk is, hetzij omdat een hoger belang de vrijgave ervan gebiedt.
- 45 De geheimhoudingsplicht betreft niet alleen zakengeheimen, maar ook informatie waarvan slechts een beperkt aantal personen kennis heeft en waarvan de openbaarmaking ernstige schade kan berokkenen aan de persoon die ze heeft verstrekt of aan derden. Tot slot moeten de belangen waaraan door de openbaarmaking van de betrokken informatie kan worden afgedaan, objectief gezien beschermenswaardig zijn. Bij de beoordeling of informatie vertrouwelijk dient te blijven, moeten de legitieme belangen die zich tegen de openbaarmaking ervan verzetten dus worden afgewogen tegen het algemene belang dat de activiteiten van de instellingen van de Unie in een zo groot mogelijke openheid worden verricht (zie in die zin arrest van 30 mei 2006, *Bank Austria Creditanstalt/Commissie*, T-198/03, Jurispr., EU:T:2006:136, punten 29 en 71).
- 46 Uit punt 75 van het arrest *Bank Austria Creditanstalt/Commissie*, punt 45 supra (EU:T:2006:136), en punt 64 van het arrest van 12 oktober 2007, *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Commissie* (T-474/04, Jurispr., EU:T:2007:306), blijkt dat, voor zover de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie beschermd wordt door een uitzondering op het recht van toegang tot documenten die is vastgesteld in artikel 4 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), een dergelijke bescherming relevant is om te beoordelen of

de Commissie zich heeft gehouden aan het in artikel 28, lid 2, van verordening nr. 1/2003 geformuleerde verbod om informatie openbaar te maken die naar haar aard onder de geheimhoudingsplicht valt.

- 47 Nadat het Hof de in het vorige punt genoemde arresten had gewezen, heeft het artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 echter aldus uitgelegd dat de instellingen zich in dit verband mogen baseren op algemene vermoedens die voor bepaalde categorieën van documenten gelden, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen worden aangevoerd tegen verzoeken tot openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard. Deze uitlegging moet worden gevolgd wanneer de regeling die op de procedure van toepassing is, eveneens voorziet in strikte regels voor de behandeling van informatie die in het kader van deze procedure is verkregen of opgesteld (zie in die zin arrest van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Jurispr., EU:C:2012:393, punten 108, 116 en 118). Dit is juist het geval voor de artikelen 27, lid 2, en 28 van verordening nr. 1/2003 en de artikelen 6, 8, 15 en 16 van verordening (EG) nr. 773/2004 van de Commissie van 7 april 2004 betreffende procedures van de Commissie op grond van de artikelen [101 VWEU en 102 VWEU] (PB L 123, blz. 18), die het gebruik van de documenten van een dossier betreffende een procedure op grond van artikel 101 VWEU strikt regelen (arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, Jurispr., EU:C:2014:112, punt 86). In deze context zou artikel 30 van verordening nr. 1/2003 volledig worden uitgehold indien artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 aldus werd uitgelegd dat de Commissie geen enkele informatie mag bekendmaken, op grond van de overweging dat zij krachtens dat artikel de toegang tot documenten met deze informatie kan weigeren op basis van een algemeen vermoeden. Een dergelijke benadering zou namelijk tot gevolg hebben dat de Commissie zelfs de belangrijkste punten van haar besluiten niet zou kunnen bekendmaken, daar deze noodzakelijkerwijze moeten voortvloeien uit de gegevens van het onderzoeksdossier. Daarnaast zou die benadering ook tot gevolg hebben dat de bewijslast, die ter zake van vertrouwelijke behandeling rust op de onderneming die om een dergelijke behandeling verzoekt, in de praktijk wordt omgekeerd, aangezien die onderneming dan, louter door het algemene vermoeden aan te voeren dat de instellingen in de hierboven beschreven omstandigheden kunnen aanwenden, de Commissie de facto zou verplichten om aan te tonen dat de litigieuze informatie mag worden opgenomen in de voor bekendmaking bestemde versie van haar besluit. Het feit dat de Commissie een algemeen vermoeden ter bescherming van een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemd belang mag aanwenden bij de behandeling van een bij haar ingediend verzoek om toegang tot een reeks op algemene wijze aangewezen documenten die deel uitmaken van het onderzoeksdossier (zie in die zin arrest Commissie/EnBW, reeds aangehaald, EU:C:2014:112, punten 65-69), heeft dus geen invloed op de reikwijdte van de bekendmaking waartoe deze instelling binnen het kader van artikel 30 van verordening nr. 1/2003 mag overgaan.
- 48 Wat in casu de informatie van categorie I betreft, heeft de raadadviseur-auditeur eraan herinnerd dat deze de namen van klanten omvatte, alsook de namen en de beschrijvingen van producten en alle andere inlichtingen die het mogelijk maken om een klant te identificeren (overweging 21 van het bestreden besluit).
- 49 In de eerste plaats is die informatie volgens de raadadviseur-auditeur naar haar aard bekend aan derden. Bovendien bevat de autoglasbeschikking geen lijst van klanten of verdelers, maar noemt zij de klanten bij naam in het kader van de beschrijving van een inbreuk. De vertrouwelijkheid van de identiteit van de klanten van een autoglasfabrikant gaat overigens verloren doordat de naam van deze fabrikant wordt vermeld op de geïnstalleerde autoruiten (zie de overwegingen 22-24 van het bestreden besluit).
- 50 In de tweede plaats is de raadadviseur-auditeur van mening dat de informatie in kwestie betrekking heeft op feiten die dateren van vóór 3 september 2002, zodat zij niet meer als vertrouwelijk kan worden aangemerkt, tenzij wordt aangetoond dat deze informatie, ondanks de ouderdom ervan, nog steeds een wezenlijk element van verzoeksters commerciële positie uitmaakt. Noch de algemene

beschrijving van de autoglasmarkt met haar langetermijncontracten, noch de stelling dat het mogelijk is om de historische prijsgegevens te extrapoleren, kan in casu evenwel de gevolgen van het verstrijken van de tijd tenietdoen (zie de overwegingen 25-28 van het bestreden besluit).

- 51 In de derde plaats heeft de raadadviseur-auditeur beklemtoond dat het belangrijk is dat de benadeelden hun rechten kunnen laten gelden jegens de inbreukplegers en hij heeft er in die context ook aan herinnerd dat de informatie van categorie I valt onder de categorie feiten die de inbreuk vormen (overweging 29, laatste volzin, tot en met overweging 31 van het bestreden besluit).
- 52 Wat de informatie van categorie II betreft, heeft de raadadviseur-auditeur eraan herinnerd dat deze ziet op de aantallen geleverde stukken, de toewijzing van quota voor de leveringen aan elk van de autofabrikanten, de afspraken over prijzen, prijsberekeningen en prijsveranderingen, en ten slotte de cijfers en percentages die als basis dienen voor de toewijzing van de opdrachten van een bepaalde autofabrikant aan de karteldeelnemers (overweging 21 van het bestreden besluit).
- 53 De in de punten 49 tot en met 51 hierboven uiteengezette factoren die kenmerkend zijn voor de informatie van categorie I, zijn volgens de overwegingen 22 tot en met 31 van het bestreden besluit eveneens kenmerkend voor de informatie van categorie II.
- 54 Luidens overweging 32 van het bestreden besluit volgt hieruit dat de informatie van de categorieën I en II, gelet op de algemene kenmerken ervan, niet als geheim of vertrouwelijk kan worden aangemerkt. Bijgevolg kan deze informatie slechts vertrouwelijk worden behandeld indien uit specifieke elementen blijkt dat aan de voorwaarden van punt 45 van dit arrest is voldaan. De raadadviseur-auditeur heeft in casu onderzocht of sprake is van dergelijke elementen en heeft dan de in de punten 25 en 26 hierboven uiteengezette conclusie geformuleerd.
- 55 Anders dan verzoekster betoogt, heeft hij bij deze beoordeling geen vergissingen gemaakt.
- 56 Wat de informatie van categorie I betreft, kan immers niet worden aanvaard dat de identiteit van verzoeksters klanten informatie uitmaakt die slechts aan een beperkt aantal personen bekend is. Allereerst heeft verzoekster de namen van haar klanten zelf aan haar concurrenten meegedeeld in het kader van de kartelafspraken, zodat de publicatie in kwestie gewoonweg verzoeksters klanten in staat zal stellen om te ontdekken wie haar andere klanten zijn. Zoals de raadadviseur-auditeur heeft opgemerkt, is het op de autoglasmarkt gebruikelijk dat de commerciële oorsprong van de geïnstalleerde ruit zichtbaar wordt vermeld, zodat een verband kan worden gelegd tussen een specifiek model en de glasleverancier. Verzoeksters ter terechtzitting aangevoerde argument dat de betrokken vermelding geen informatie geeft over alle leveranciers van een voertuigmodel, is in dit verband irrelevant. In het bijzonder heeft de informatie tegen de openbaarmaking waarvan verzoekster zich verzet, betrekking op het feit dat verzoekster de ruiten voor bepaalde merken of voertuigmodellen heeft geleverd en niet op de vraag of andere autoglasproducenten eveneens ruiten voor diezelfde merken of modellen hebben geleverd.
- 57 Bovendien moeten vraagtekens worden geplaatst bij de bewering dat de opstelling van een lijst met de modellen waarvoor verzoekster in een bepaalde periode de ruiten heeft geleverd, op grote praktische bezwaren zou stuiten omdat er zeer veel voertuigmodellen bestaan. Dergelijke bezwaren, gesteld al dat zij bestaan, mogen namelijk niet worden overdreven, aangezien de gespecialiseerde kringen van autofabrikanten reeds over expertise beschikken die hen in staat stelt exacte algemene conclusies te trekken uit de vermeldingen op geïnstalleerde ruiten. Uit de overwegingen 76 tot en met 86 van de autoglasbeschikking en vooral uit de overwegingen 77, 78 en 85 van die beschikking blijkt dat op de autoglasmarkt dermate veel transparantie heerst met betrekking tot de identiteit van de autoglasleveranciers dat deze informatie niet als vertrouwelijk kan worden aangemerkt.

- 58 Voorts heeft de raadadviseur-auditeur ook terecht vastgesteld dat de informatie in kwestie historische informatie is. In het bijzonder kan geheime of vertrouwelijke informatie niet langer als geheim of vertrouwelijk worden aangemerkt zodra zij vijf jaar oud is, tenzij in het uitzonderlijke geval dat de betrokkene aantoont dat deze informatie, ondanks de ouderdom ervan, nog steeds een wezenlijk element van zijn eigen commerciële positie of die van de betrokken derde uitmaakt (zie in die zin beschikking van 8 mei 2012, Spira/Commissie, T-108/07, EU:T:2012:226, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aangezien de informatie van categorie I meer dan vijf jaar oud is (te rekenen vanaf de publicatie van het bestreden besluit), maakt zij daadwerkelijk historische informatie uit en verzoekster toont, gelet op de overwegingen in de punten 56 en 57 hierboven niet aan dat deze informatie ten gevolge van haar huidige commerciële positie vertrouwelijk moet worden behandeld.
- 59 Tot slot moet met de raadadviseur-auditeur worden geconstateerd dat de Commissie, met inachtneming van de geheimhoudingsplicht, rekening mag houden met de belangen van de slachtoffers van de inbreuk door het hun gemakkelijker te maken schadevorderingen in te stellen, hetgeen een onderdeel van het mededingingsbeleid vormt. Zo mag zij een versie bekendmaken die meer bevat dan het door artikel 30 van verordening nr. 1/2003 voorgeschreven minimum (zie in die zin arrest Bank Austria Creditanstalt/Commissie, punt 45 supra, EU:T:2006:136, punten 78 en 79).
- 60 Wat de informatie van categorie II betreft, moet worden opgemerkt dat de raadadviseur-auditeur terecht heeft vastgesteld dat deze informatie naar haar aard bekend is aan derden. Weliswaar valt de informatie over de prijzen die met elk van de klanten zijn overeengekomen, over de aantallen geleverde stukken en over de details van het commercieel beleid, die in de verkoopovereenkomsten tot uitdrukking komen, in beginsel onder het zakengeheim, maar in casu heeft verzoekster er juist voor gekozen om deze gegevens mee te delen aan de personen en entiteiten waarvoor zij worden geacht een geheim te vormen. Het zijn deze personen en entiteiten die bij uitstek in de gelegenheid verkeren om in het kader van hun commerciële beleid rekening te houden met deze geheimen en ze aldus te exploiteren teneinde verzoekster schade te berokkenen, doordat zij verzoeksters concurrenten zijn. Zoals de Commissie aanvoert, heeft verzoekster er dus voor gekozen om die informatie niet langer geheim te houden, maar ze rechtstreeks mee te delen aan haar concurrenten in ruil voor een onrechtmatige overeenkomst over hun toekomstige gedrag. Die onrechtmatige overeenkomst strekte ertoe de onzekerheid weg te nemen die inherent is aan een competitieve omgeving – die juist competitief is omdat dergelijke informatie geheim wordt gehouden, vooral voor concurrenten. Verzoekster kan dus niet met succes betogen dat de publicatie van de betrokken gegevens in de autoglasbeschikking ertoe zal leiden dat de kring van personen die over deze informatie beschikt, op ongerechtvaardigde wijze wordt vergroot, daar zij die informatie zelf rechtstreeks met haar voornaamste concurrenten heeft gedeeld. In deze context is het risico dat de betrokken informatie in handen zou vallen van verzoeksters concurrenten zonder voorwerp geworden als gevolg van verzoeksters eigen optreden. Aangezien het grote publiek als zodanig bovendien niet over de middelen beschikt om verzoeksters commerciële belangen te schaden, maakt het juridisch gezien geen verschil dat de betrokken informatie publiek beschikbaar zal worden.
- 61 Zoals de raadadviseur-auditeur in de overwegingen 30 en 31 van het bestreden besluit voorts heeft opgemerkt, is de litigieuze informatie niet alleen uitgewisseld tussen concurrenten, maar is zij ook het resultaat van de correspondentie tussen deze concurrenten – die bijvoorbeeld resulteert in afspraken over prijzen of toewijzingsquota – en vormt zij dus de kern van de inbreuk. In het bijzonder komt de betrokken informatie voort uit een context waarin de door artikel 101 VWEU opgelegde geheimhouding jegens concurrenten was uitgesloten, en dankt zij dus haar bestaan aan het ontbreken van deze geheimhouding. Voor verzoekster lag de waarde van deze informatie derhalve juist daarin dat zij het resultaat was van een overeenkomst waarbij de onzekerheid werd weggenomen die inherent is aan het bij het Verdrag ingevoerde stelsel van mededinging. De raadadviseur-auditeur heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door ter afwijzing van de stelling dat de betrokken informatie slechts aan een beperkt aantal personen bekend is, nadrukkelijk te wijzen op de aard van deze informatie, die immers de kern van de inbreuk uitmaakt.

- 62 Deze begrenzing van de geheimhoudingsplicht komt tevens tot uiting in artikel 39 van de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom, die als bijlage 1 C is gehecht aan de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), ondertekend te Marrakesh op 15 april 1994 en goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB L 336, blz. 1). Krachtens die bepaling moeten de lidstaten van de WTO „niet openbaar gemaakte informatie” beschermen overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde regels, op voorwaarde dat die informatie:
- geheim is in de zin dat zij, globaal dan wel in de juiste samenstelling en ordening van de bestanddelen, niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
 - handelswaarde bezit omdat zij geheim is, en
 - met het oog op de geheimhouding ervan is onderworpen aan, gezien de omstandigheden, redelijke maatregelen door de persoon die rechtmatig over de informatie beschikt.
- 63 Deze bepaling betreft weliswaar de intellectuele eigendom, maar zij illustreert de idee dat bij de beoordeling van de vertrouwelijkheid moet worden uitgegaan van de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met het desbetreffende type van informatie.
- 64 Door de betrokken informatie aan haar concurrenten mee te delen heeft verzoekster ze juist meegedeeld aan die personen die binnen de onderneming waartoe zij behoren, verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de overeenkomstige informatie. Bovendien heeft verzoekster – per definitie – geen moeite gedaan om deze informatie geheim te houden voor de personen en entiteiten ten opzichte waarvan zij bij uitstek wordt geacht vertrouwelijk te zijn (zie de punten 60 en 61 hierboven).
- 65 Gelet op de bovenstaande analyse, kan niet worden aanvaard dat de informatie in kwestie slechts aan een beperkt aantal personen bekend is in de zin van de in punt 45 hierboven aangehaalde rechtspraak. Derhalve dienen de argumenten te worden afgewezen waarmee verzoekster ten eerste betoogt dat de betrokken informatie slechts bekend is aan een beperkt aantal personen en ten tweede dat het door de raadadviseur-auditeur gebruikte criterium om vast te stellen dat deze informatie deel uitmaakt van de feiten die de inbreuk vormen, irrelevant is.
- 66 Tevens moet verzoeksters argument worden afgewezen dat de onthulde prijzen zouden kunnen worden geëxtrapoléerd om de huidige prijzen te bepalen. Deze bewering, die weinig geloofwaardig is, gelet op het feit dat deze prijzen historische prijzen zijn (zie punt 58 hierboven), is immers niet onderbouwd, en bovendien moet in herinnering worden geroepen dat deze prijzen – zoals in overweging 28 van het bestreden besluit is toegelicht – tot stand zijn gekomen in het kader van een kartelafpraak tussen de voornaamste autoglasproducenten. Verzoeksters argument kan dus niet worden aanvaard, aangezien zij niet nader uiteenzet hoe dit type informatie nuttig kan zijn voor een onderneming die hieruit het huidige prijsniveau tracht af te leiden.
- 67 De benadering van de raadadviseur-auditeur met betrekking tot de informatie die hij niet vertrouwelijk heeft willen behandelen, is overigens verenigbaar met zijn redenering inzake de informatie die hij wel beschermenswaardig heeft geacht.
- 68 In het bijzonder blijkt uit overweging 37 van het bestreden besluit dat de raadadviseur-auditeur met betrekking tot de informatie van categorie I heeft aanvaard om de verwijzingen naar een autofabrikant en naar twee modellen van een bepaald automerk weg te laten ter bescherming van de informatie dat een van deze modellen het voorwerp uitmaakte van een „voor [verzoekster] verlieslatende overeenkomst” en zij „blijkbaar blij was daarvan verlost te zijn”. Aangezien die analyse – die door de

Commissie is gemaakt en blijkbaar enkel aan verzoekster bekend is – reeds in de voorlopige versie van de autoglasbeschikking was gepubliceerd en de weglating ervan dus zinloos is geworden, heeft de raadadviseur-auditeur meer in het bijzonder aanvaard om de in overweging 394 van die beschikking vermelde verwijzingen naar de autofabrikant, het merk en de modellen weg te laten. Teneinde de nuttige werking van die weglating te verzekeren, heeft de raadadviseur-auditeur er ook mee ingestemd dezelfde gegevens uit de overwegingen 383, 393, 396 en 397 van de autoglasbeschikking weg te laten. Om dezelfde redenen heeft de raadadviseur-auditeur aanvaard om de namen van de autofabrikanten en voertuigmodellen weg te laten in de overwegingen 367 en 395 van de autoglasbeschikking, die een beoordeling van de Commissie bevatten in verband met de technische complexiteit van bepaalde ruiten, het feit dat deze ruiten niet populair waren onder de producenten en het feit dat bepaalde door de glasleveranciers gevraagde prijzen verliesgevend waren.

- 69 Wat verder de informatie van categorie II betreft, heeft de raadadviseur-auditeur in de overwegingen 35 en 36 van het bestreden besluit aanvaard de specifieke prijskorting van waarvan sprake is in de overwegingen 104, 134, 198, 208, 323 en 344 en in voetnoot 294 van de autoglasbeschikking, weg te laten, op grond dat tot op vandaag soortgelijke kortingen worden toegekend. Bijgevolg is het standpunt van de raadadviseur-auditeur verenigbaar met de uitzondering volgens welke informatie die in beginsel historisch is, als vertrouwelijk kan worden aangemerkt indien zij nog steeds een wezenlijk element vormt van de commerciële positie van degene die om vertrouwelijkheid verzoekt of van een betrokken derde (zie punt 58 hierboven).
- 70 Derhalve kan verzoekster aan deze vaststellingen geen nuttig argument ontleen dat de conclusies van de raadadviseur-auditeur betreffende de vertrouwelijkheid van de informatie van de categorieën I en II zou kunnen ontcrachten.
- 71 Gelet op de voorgaande analyse, heeft de raadadviseur-auditeur met betrekking tot de informatie van categorie II terecht aangevoerd dat de Commissie rekening mag houden met de belangen van de slachtoffers van inbreuken door het hun gemakkelijker te maken schadevorderingen in te stellen (zie punt 59 hierboven).
- 72 Verzoeksters argument dat het bestreden besluit ingaat tegen de vaste praktijk van de Commissie inzake de vertrouwelijke behandeling van soortgelijke informatie en dat het afdoet aan de nuttige werking van de voorschriften betreffende de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen, zal bij de beoordeling van het derde, het vierde en het zesde middel worden onderzocht (zie de punten 77, 78 en 89 hieronder).
- 73 Aangezien de onderhavige zaak tot slot niet ziet op informatie die is aangereikt binnen het kader van de mededeling van de Commissie betreffende immunitet tegen geldboeten en vermindering van geldboeten in kartelzaken (PB 2002, C 45, blz. 3), is verzoeksters argument dat de raadadviseur-auditeur de criteria in verband met de geheimhoudingsplicht onjuist heeft toegepast op informatie die in een clementieverzoek is opgenomen, niet ter zake dienend, ook al heeft de raadadviseur-auditeur in overweging 29 van het bestreden besluit kort in algemene termen naar het clementieprogramma verwezen.
- 74 Bijgevolg moeten verzoeksters argumenten worden afgewezen voor zover zij dit type van informatie betreffen, en moet ook het tweede middel worden afgewezen.

Derde en vierde middel: de Commissie heeft het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel geschonden

- 75 Verzoekster voert aan dat de Commissie het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden doordat zij haar beleid betreffende de publicatie van vertrouwelijke informatie heeft gewijzigd en aldus is afgeweken van haar eerdere praktijk inzake de behandeling van specifieke soortgelijke gevallen. Bovendien heeft er geen wijziging van het wettelijke of bestuursrechtelijke kader plaatsgevonden die deze nieuwe benadering rechtvaardigt.
- 76 Verder betoogt verzoekster dat de vaste praktijk van de Commissie die inhield dat vertrouwelijke informatie als die van de categorieën I en II werd beschermd, bij haar een gewettigd vertrouwen heeft gewekt. Derhalve mocht zij op grond van het vertrouwensbeginsel verwachten dat deze informatie, die overeenkomstig verordening nr. 1/2003 onder de geheimhoudingsplicht valt, niet openbaar zou worden gemaakt.
- 77 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de Commissie, zoals in punt 59 hierboven is opgemerkt, in het kader van haar bevoegdheden op het gebied van de tenuitvoerlegging van het mededingingsrecht in de Unie, een versie van haar besluiten mag bekendmaken die meer bevat dan het door artikel 30 van verordening nr. 1/2003 voorgeschreven minimum, mits zij daarbij de regels inzake de geheimhoudingsplicht in acht neemt die in de punten 42 tot en met 47 hierboven in herinnering zijn gebracht. De Commissie mag haar benadering inzake de publicatie van haar besluiten dus, net als haar benadering met betrekking tot het algemene niveau van de geldboeten (zie in die zin arrest van 7 juni 1983, *Musique Diffusion française e.a./Commissie*, 100/80–103/80, *Jurispr.*, EU:C:1983:158, punt 109), aanpassen aan de behoeften van haar mededingingsbeleid. De bij de artikelen 101, lid 1, VWEU en 102 VWEU aan de Commissie opgedragen toezichthoudende taak omvat immers niet alleen de verplichting om individuele inbreuken te onderzoeken en te bestraffen, maar ook de verplichting om een algemeen beleid te voeren dat erop is gericht om op het gebied van de mededinging toepassing te geven aan de door het Verdrag vastgelegde beginselen en het gedrag van de ondernemingen in overeenstemming met deze beginselen te sturen (arrest van du 28 juni 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commissie*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, *Jurispr.*, EU:C:2005:408, punt 170). Gesteld al dat uit het bestreden besluit blijkt dat de gepubliceerde versie van de autoglasbeschikking gedetailleerder is dan beschikkingen in eerdere zaken en dat de Commissie haar benadering op dit punt heeft gewijzigd, doet die vaststelling – gelet op de in het kader van het tweede middel verrichte beoordeling – dus op zich niet af aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit.
- 78 Zoals uit de beoordeling van het tweede middel blijkt, valt de informatie van de categorieën I en II bovendien niet onder de geheimhoudingsplicht. Voor zover verzoekster haar beroep op het vertrouwensbeginsel staft met een verwijzing naar de vertrouwelijkheid van die informatie, gaat zij dus uit van een onjuiste premisse. Indien haar argument daarentegen aldus moet worden opgevat dat zij zich, los van de vertrouwelijkheid van deze informatie, op het vertrouwensbeginsel beroept, moet worden vastgesteld dat ondernemingen die betrokken zijn bij een administratieve procedure die kan leiden tot de vaststelling van een besluit dat overeenkomstig artikel 30 van verordening nr. 1/2003 moet worden gepubliceerd geen gewettigd vertrouwen kunnen koesteren omtrent de gedetailleerdheid van de niet-vertrouwelijke informatie die openbaar moet worden gemaakt, gelet op de bevoegdheid van de Commissie om haar benadering aan te passen aan de behoeften van het mededingingsbeleid waaraan zij uitvoering dient te geven binnen de Unie (zie naar analogie arresten *Dansk Rørindustri e.a./Commissie*, punt 77 *supra*, EU:C:2005:408, punten 171-173, en 18 mei 2006, *Archer Daniels Midland en Archer Daniels Midland Ingredients/Commissie*, C-397/03 P, *Jurispr.*, EU:C:2006:328, punt 22).
- 79 Bijgevolg dienen het derde en het vierde middel te worden afgewezen.

Vijfde middel: de Commissie heeft de beginselen betreffende de bescherming van de identiteit van personen geschonden

- 80 Verzoekster betoogt dat het bestreden besluit, rekening houdend met de beoordeling van de raadadviseur-auditeur betreffende de informatie van categorie I, leidt tot de publicatie van gegevens aan de hand waarvan bepaalde van haar werknemers kunnen worden geïdentificeerd omdat de door hen beklede functies worden vermeld en omdat haar klanten bij naam worden genoemd. Verder kan de bekendmaking van de autoglasbeschikking, in de versie die voortvloeit uit de toepassing van het bestreden besluit, aanleiding geven tot onjuiste identificaties, wat het vertrouwen schendt dat de relaties tussen verzoeksters personeel en haar klanten zou moeten beheersen. De Commissie toont niet aan in welk opzicht de mogelijkheid voor de vermeende slachtoffers van de inbreuk om particuliere vorderingen in te stellen tegen verzoekster in gevaar zou worden gebracht, indien de Commissie werd verhinderd de namen van de klanten te publiceren op grond dat een dergelijke publicatie de indirecte identificatie van verzoeksters personeelsleden die bij de inbreuk betrokken zijn, zou vergemakkelijken.
- 81 In dit verband moet meteen de stelling van de Commissie worden afgewezen dat verzoekster geen argumenten mag aanvoeren die zijn gebaseerd op het belang van haar werknemers. Artikel 8 van besluit nr. 2011/695 voorziet namelijk niet in een dergelijke beperking voor de administratieve procedure, zodat verzoekster de rechtmatigheid van de beoordeling van de raadadviseur-auditeur dienaangaande mag betwisten.
- 82 Bovendien moet worden opgemerkt dat wanneer de Commissie een besluit bekendmaakt dat gericht is aan een onderneming die samen met haar concurrenten heeft deelgenomen aan een kartel, de klanten van de betrokken onderneming hieruit noodzakelijkerwijs zullen afleiden dat bepaalde werknemers van die onderneming informatie hebben uitgewisseld of de gelaakte overeenkomsten hebben gesloten. Diezelfde klanten zullen ook onvermijdelijk veronderstellen dat het daarbij gaat om de werknemers die de handelsbetrekkingen met hen onderhouden. Zelfs indien de Commissie een uiterst beknopte versie van haar besluit publiceert, met enkel de namen van de adressaten en de betrokken producten en een algemene beschrijving van de inbreuk, dan nog zullen de klanten die conclusies trekken. Verzoekster kan derhalve niet verlangen dat de verwijzingen naar haar klanten worden weggelaten uit de gepubliceerde versie van de autoglasbeschikking, op grond dat die klanten uit een dergelijke vermelding de namen zouden kunnen afleiden van de natuurlijke personen die aan de mededingingsversturende afspraken hebben deelgenomen.
- 83 Voorts beroept verzoekster zich ten onrechte op de omstandigheid dat de bekendmaking van de autoglasbeschikking, in de versie die uit de toepassing van het bestreden besluit voortvloeit, ertoe zou kunnen leiden dat haar klanten bepaalde van haar personeelsleden niet langer vertrouwen. Ten eerste is een dergelijk gebrek aan vertrouwen, voor zover het zich daadwerkelijk zou voordoen, immers het resultaat van verzoeksters eigen mededingingsversturende gedrag, dat naar haar aard de financiële belangen van haar klanten kan schaden. Ten tweede zullen verzoeksters klanten onvermijdelijk veronderstellen dat de personen die de relaties met hen verzorgen, hebben deelgenomen aan de kartelafspraken, ongeacht of de Commissie de namen van de betrokken klanten publiceert. Aangezien verzoeksters klanten, zoals verzoekster zelf beklemtoont, op de hoogte zijn van bepaalde details van haar interne organisatie, met name de namen van de personen die de relaties met hen verzorgen, zullen zij hoe dan ook achterdocht koesteren ten aanzien van bepaalde verantwoordelijken, hoe summier of hoe uitgebreid de litigieuze publicatie ook is. Wat ten derde verzoeksters bezorgdheid omtrent eventuele onjuiste identificaties betreft, hoeft enkel te worden opgemerkt dat de weglating van de namen van haar klanten het gevaar voor dergelijke vergissingen niet beperkt. In het bijzonder verduidelijkt de vermelding van de namen van de klanten bij de beschrijving van een contact tussen concurrenten dat het betrokken contact betrekking had op één of verschillende specifieke klanten. Indien geen gewag werd gemaakt van de naam van de klant(en) of van het betrokken model (of de betrokken modellen) zouden alle klanten van verzoekster vermoeden dat de persoon die verantwoordelijk is voor de relaties met hen, heeft deelgenomen aan dit contact. Door de

uitdrukkelijke vermelding van de naam van de betrokken klant(en) worden de onzekerheid en de twijfels die zouden heersen wanneer alle namen uit de gepubliceerde versie van de autoglasbeschikking zouden worden weggelaten, dus zelfs verminderd.

- 84 In die context heeft de raadadviseur-auditeur in overweging 46 van het bestreden besluit terecht aangegeven dat enkel de informatie op basis waarvan een individu met voldoende nauwkeurigheid kon worden geïdentificeerd, moest worden weggelaten. Verder blijkt uit overweging 47 van het bestreden besluit dat dit volgens de raadadviseur-auditeur het geval is voor de directe vermelding van de naam, de functie en in voorkomend geval het telefoonnummer van een individu, samen met de namen van de klanten waarvoor hij verantwoordelijk was. In die gevallen heeft de raadadviseur-auditeur aanvaard dat de naam en de beklede functie werden weggelaten, en heeft hij voorts vastgesteld dat tevens de naam van de betrokken klant moest worden weggelaten ingeval de functie reeds was bekendgemaakt in de niet-vertrouwelijke versie van de autoglasbeschikking.
- 85 Zoals de raadadviseur-auditeur heeft aangenomen, kan de informatie die is opgenomen in de in overweging 48 van het bestreden besluit vermelde overwegingen en voetnoten van de autoglasbeschikking daarentegen niet worden weggelaten om redenen die verband houden met de bescherming van de identiteit van de personen. Die informatie verwijst namelijk naar discussies tussen concurrenten betreffende bepaalde klanten en modellen, maar zij bevat geen namen of functies van de betrokken personen. Door de namen van de betrokken klanten weg te laten, zou de achterdocht die verzoeksters klanten zouden kunnen koesteren omtrent de identiteit van de betrokken personen dus niet worden weggenomen.
- 86 Derhalve moet het vijfde middel worden afgewezen.

Zesde middel: de Commissie heeft het evenredigheidsbeginsel en de beginselen inzake toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen geschonden

- 87 Verzoekster betoogt dat het bestreden besluit gevolgen heeft die verder reiken dan noodzakelijk is ter bescherming van de belangen van de personen die haar voor de nationale rechterlijke instanties aansprakelijk willen stellen. Aangezien de openbaarmaking van de litigieuze informatie de commerciële belangen van verzoekster en van bepaalde natuurlijke personen in aanzienlijke mate schaadt, gaat zij in tegen de voorschriften inzake toegang van het publiek tot onderzoeksdossiers. Verder zijn de nationale rechterlijke instanties de geschikte fora om kwesties aangaande de openbaarmaking van de litigieuze informatie te beslechten.
- 88 In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat de litigieuze informatie, om de redenen die bij de behandeling van het tweede middel zijn uiteengezet, niet onder geheimhoudingsplicht valt. De Commissie mag deze informatie dus in de openbare versie van haar besluit opnemen, zelfs indien niet is aangetoond dat die opname strikt noodzakelijk is met het oog op de rechterlijke bescherming van de slachtoffers van de inbreuk. Voorts kan niet redelijkerwijs worden betwist dat de publicatie van de betrokken informatie bijdraagt tot een betere rechterlijke bescherming voor de personen die schade hebben geleden door het gedrag van de adressaten van de autoglasbeschikking. De Commissie is op grond van artikel 30 van verordening nr. 1/2003 bevoegd om dit besluit bekend te maken, en aan die bevoegdheid wordt geenszins afgedaan door het feit dat de toegang tot de litigieuze informatie kan worden geregeld in het kader van nationale rechterlijke procedures.
- 89 Wat tot slot het argument betreft inzake de voorschriften die de toegang van het publiek tot het onderzoeksdossier beheersen, hoeft enkel te worden opgemerkt dat deze regels betrekking hebben op de toegang tot documenten die deel uitmaken van het onderzoeksdossier. Om de in punt 47 hierboven uiteengezette redenen, zijn zij niet van toepassing op de publicatie van het besluit van de Commissie dat na afloop van dit onderzoek wordt vastgesteld. Dit argument moet dus, evenals het zesde middel, worden afgewezen.

90 Gelet op een en ander moet het bestreden besluit gedeeltelijk nietig worden verklaard, namelijk voor zover het betrekking heeft op verzoeksters verzoek betreffende overweging 115 van de autoglasbeschikking (zie de punten 30-34 hierboven), en moet het beroep worden afgewezen voor het overige.

Kosten

- 91 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.
- 92 Aangezien verzoekster op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten van de onderhavige zaak.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Besluit C(2012) 5718 final van de Commissie van 6 augustus 2012 houdende afwijzing van een verzoek om vertrouwelijke behandeling dat door Pilkington Group Ltd is ingediend op grond van artikel 8 van besluit 2011/695/EU van de voorzitter van de Europese Commissie van 13 oktober 2011 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (zaak COMP/39.125 – Autoglas), wordt nietig verklaard voor zover het betrekking heeft op het verzoek van Pilkington Group betreffende overweging 115 van beschikking C(2008) 6815 definitief inzake een procedure op grond van artikel 81 [EG] en artikel 53 van de EER-Overeenkomst.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **Pilkington Group wordt verwezen in de kosten.**

Papasavvas

Forwood

Bieliūnas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 juli 2015.

ondertekeningen