

WICHTIGER RECHTLICHER HINWEIS: Für die Angaben auf dieser Website besteht Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz.

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

14. Dezember 2006(*)

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen – Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten – Stillschweigende Verweigerung – Pflicht zur Vornahme einer konkreten und individuellen Prüfung – Streithilfe – Anträge, Angriffs- und Verteidigungsmittel und Argumente des Streithelfers“

In der Rechtssache T-237/02

Technische Glaswerke Ilmenau GmbH mit Sitz in Ilmenau (Deutschland),
Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwälte G. Schohe und C. Arhold, dann Rechtsanwälte C. Arhold und N. Wimmer,

Klägerin,

unterstützt durch

Königreich Schweden, vertreten durch A. Kruse und K. Wistrand als Bevollmächtigte,

und durch

Republik Finnland, vertreten durch T. Pynnä als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch V. Kreuzschitz, V. Di Bucci und P. Aalto als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Schott Glas mit Sitz in Mainz (Deutschland), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt U. Soltész,

Streithelferin,

betreffend einen Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 28. Mai 2002, mit der der Klägerin der Zugang zu Dokumenten verweigert wurde, die Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen betreffen,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Vilaras sowie der Richter F. Dehousse und D. Šváby,

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Juni 2006,

folgendes

Urteil

Sachverhalt und Verfahren

- 1 Die Technische Glaswerke Ilmenau GmbH ist eine deutsche Gesellschaft mit Sitz in Ilmenau im Freistaat Thüringen. Sie wurde 1994 mit dem Ziel gegründet, vier der zwölf Produktionslinien (Schmelzwannen) für die Herstellung von Glas der früheren Ilmenauer Glaswerke GmbH zu übernehmen, die von der Treuhandanstalt (der späteren Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, im Folgenden: BvS) in Liquidation überführt worden war.
- 2 Mit Schreiben vom 1. Dezember 1998 notifizierte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission verschiedene Maßnahmen zur finanziellen Konsolidierung der Klägerin, darunter einen teilweisen Verzicht der BvS auf die Zahlung des Kaufpreises für die Schmelzwannen und ein vom Freistaat Thüringen über die landeseigene Thüringer Aufbaubank (im Folgenden: TAB) gewährtes Darlehen.
- 3 Mit Schreiben SG (2000) D/102831 vom 4. April 2000 eröffnete die Kommission in Bezug auf den Zahlungsverzicht und das Darlehen der TAB ein förmliches Prüfverfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG, das unter dem Aktenzeichen C 19/2000 geführt wurde.
- 4 Im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens erhielt die Kommission zusätzlichen Informationen von der Bundesrepublik Deutschland sowie eine Stellungnahme der Firma Schott Glas, einer Konkurrentin der Klägerin.
- 5 Am 12. Juni 2001 erließ die Kommission die Entscheidung 2002/185/EG über die staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Technischen Glaswerke Ilmenau GmbH (ABl. 2002, L 62, S. 30), in der sie ihre Beurteilung auf den Zahlungsverzicht beschränkte. Sie befand, dass diese Maßnahme nicht dem Verhalten eines privaten Investors entspreche und eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle.
- 6 Mit Schreiben vom 3. Juli 2001 eröffnete die Kommission ein zweites förmliches Prüfverfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG, das unter dem Aktenzeichen C 44/2001 geführt wurde. Gegenstand dieses Verfahrens waren die Prüfung des Aufschubs der Zahlung des Restkaufpreises für die Schmelzwannen, die Umwandlung der für diese Zahlung gestellten Bankbürgschaft und das Darlehen der TAB.
- 7 Mit am 28. August 2001 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob die Klägerin Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 12. Juni 2001 (Rechtssache T-198/01).
- 8 Mit Schreiben vom 24. Oktober 2001 nahm die Klägerin im Rahmen des zweiten förmlichen Prüfverfahrens Stellung und beantragte bei der Kommission, ihr Einsicht in eine nicht vertrauliche Fassung der Akten zu gewähren und ihr anschließend erneut Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dieser Antrag wurde von der Kommission mit Schreiben vom 23. November 2001 abgelehnt.
- 9 Mit Schreiben vom 1. März 2002 beantragte die Klägerin auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) Zugang zu folgenden Dokumenten:
 - „alle Dokumente in den Akten der Kommission in allen [ihr] Unternehmen ... betreffenden Beihilfen und insbesondere in der Beihilfensache C-44/2001;“
 - „alle Dokumente in den Akten der Kommission, die staatliche Beihilfen zugunsten des Unternehmens Schott Glas, Jena, Deutschland, Inhaber: Carl-Zeiss-Stiftung, Hessenweg 18, D-89522 Heidenheim a. d. Brenz betreffen,

jeweils mit Ausnahme von Geschäftsgeheimnissen anderer Unternehmen.“
- 10 Mit Schreiben vom 27. März 2002 lehnte die Kommission den Antrag auf Zugang unter Hinweis

u. a. darauf ab, dass die angeforderten Dokumente unter die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen, der u. a. vorsehe, dass der Zugang zu einem Dokument verweigert werde, wenn durch dessen Verbreitung der Zweck von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Die Kommission verwies ferner darauf, dass die die Klägerin betreffenden „Dokumente ... Teil des laufenden förmlichen Prüfverfahrens C 44/2001 sind“.

11 Mit Schreiben vom 15. April 2002 richtete die Klägerin an das Generalsekretariat der Kommission einen Zweit Antrag auf Zugang nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.

12 Mit Schreiben vom 28. Mai 2002 lehnte der Generalsekretär der Kommission diesen Antrag mit folgenden Ausführungen ab (im Folgenden: Entscheidung):

“...“

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 15. April 2002, das am selben Tag bei uns eingetragen wurde. Sie ersuchten mich darin, Ihren Antrag auf Zugang zu folgenden Dokumenten neuerlich zu prüfen:

die Dokumente über die staatliche Beihilfe an die Technische Glaswerke Ilmenau ...,

die Dokumente über eine mögliche staatliche Beihilfe an Schott Glas.

Der erste Teil Ihres Antrags betrifft den Briefwechsel zwischen den deutschen Behörden und der Generaldirektion [GD] Wettbewerb der Kommission sowie Bemerkungen des Begünstigten der Beihilfe, [Technische Glaswerke Ilmenau], und eines Konkurrenten, Schott Glas.

Der zweite Teil Ihres Antrags betrifft eine Voranmeldung unter dem multisektoralen Rahmen für neue wichtige Investitionsvorhaben der Schott Glas in den neuen Bundesländern.

Nach Prüfung Ihres Antrags muss ich leider die Ablehnung der GD Wettbewerb bestätigen, da durch eine Verbreitung dieser Dokumente der Schutz des Zwecks von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt werden könnte. Diese Ausnahme zum Recht auf Zugang zu Dokumenten ist ausdrücklich in Artikel 4 Absatz 2 dritter Anstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehen.

Im Rahmen der laufenden Untersuchungen über die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt sind eine loyale Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den betreffenden Unternehmen unverzichtbar, damit sich die Parteien frei äußern können. Eine Verbreitung der Dokumente könnte diesen Dialog stören und somit die Prüfung der Beschwerde beeinträchtigen.

Darüber hinaus könnte der Zugang zu den gewünschten Dokumenten eine schwere Beeinträchtigung der geschäftlichen Interessen der Schott Glas darstellen, da in der Voranmeldung eine ausführliche Projektbeschreibung enthalten ist. Die geschäftlichen Interessen werden durch eine Ausnahme zum Recht auf Zugang zu Dokumenten in Artikel 4 Absatz 2 der genannten Verordnung ausdrücklich geschützt.

Weiterhin wurde die Möglichkeit geprüft, die nicht den Ausnahmen unterliegenden Teile der angeforderten Dokumente freizugeben. Es hat sich jedoch ergeben, dass diese Dokumente nicht in vertrauliche und nicht vertrauliche Teile getrennt werden können.

Im vorliegenden Fall besteht auch kein überwiegendes öffentliches Interesse, das eine Verbreitung der betreffenden Dokumente rechtfertigen könnte.

...“

13 Mit Klageschrift, die am 8. August 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben. Mit gesondertem Schriftsatz vom selben Tag hat sie auf der Grundlage von Artikel 76a der Verfahrensordnung des Gerichts einen Antrag auf beschleunigtes Verfahren gestellt, der mit Entscheidung vom 12. September 2002 zurückgewiesen worden ist.

14 Mit Schriftsatz, der am 25. Oktober 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Firma Schott Glas beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Beklagten zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 16. Januar 2003 hat die

- Präsidentin der Vierten Kammer des Gerichts diesem Antrag stattgegeben. Am 19. Februar 2003 hat Schott Glas ihren Streithilfeschriftsatz eingereicht.
- 15 Mit Schriftsätzen, die am 8. und am 15. November 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben das Königreich Schweden und die Republik Finnland beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen vom 16. Januar 2003 hat die Präsidentin der Vierten Kammer des Gerichts diesen Anträgen stattgegeben. Das Königreich Schweden hat seinen Streithilfeschriftsatz am 3. März 2003 eingereicht. Die Republik Finnland hat auf die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes verzichtet.
 - 16 Mit Klageschrift, die am 17. Dezember 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin Klage auf Nichtigerklärung der am 2. Oktober 2002 zum Abschluss des förmlichen Prüfverfahrens C 44/2001 erlassenen Entscheidung C (2002) 2147 endgültig der Kommission über die staatliche Beihilfe der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Klägerin erhoben (Rechtssache T-378/02). In dieser Entscheidung war die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass das Darlehen der TAB und die Umwandlung der Bankbürgschaft mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfen darstellten (vgl. oben, Randnr. 2).
 - 17 Mit Urteil vom 8. Juli 2004 in der Rechtssache T-198/01 (Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission, Slg. 2004, II-2717) hat das Gericht (Fünfte erweiterte Kammer) die Klage der Klägerin in der Rechtssache T-198/01 abgewiesen.
 - 18 Im Zuge der Änderung der Zusammensetzung der Kammern des Gerichts zum 13. September 2004 ist der Berichterstatter der Fünften Kammer als ihr Präsident zugeteilt worden; folglich ist die vorliegende Rechtssache dieser Kammer zugewiesen worden.
 - 19 Am 14. Dezember 2004 hat das Gericht die Klägerin ersucht, zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens insbesondere im Hinblick darauf Stellung zu nehmen, dass sie im Rahmen der Verfahren in den Rechtssachen T-198/01 und T-378/02 verschiedene Dokumente betreffend die Beihilfeprüfverfahren C 19/2000 und C 44/2001 erhalten hatte.
 - 20 In ihrer Antwort, die am 20. Januar 2005 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin bestätigt, im Rahmen der Verfahren in den Rechtssachen T-198/01 und T-378/02 Zugang zu bestimmten, von der Bundesrepublik Deutschland und Schott Glas stammenden Dokumenten betreffend die genannten Beihilfeverfahren erhalten zu haben, darunter die Stellungnahme der Letztgenannten vom 23. Januar 2001 im Hinblick auf das förmliche Prüfverfahren C 19/2000. Sie sei jedoch der Überzeugung, dass sie nicht von allen Dokumenten, die sich auf diese Verfahren bezögen und im Besitz der Beklagten befänden, Kenntnis habe. Ihr Interesse daran, Zugang zu diesen Dokumenten zu erhalten, sei ungebrochen.
 - 21 Auf Ersuchen des Gerichts hat die Kommission mit Schreiben, das am 13. April 2005 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, ausgeführt, dass sich in ihrem Besitz noch Dokumente befänden, zu denen der Klägerin der Zugang verweigert worden sei und die ihr im Rahmen der Verfahren in den Rechtssachen T-198/01 und T-378/02 nicht übermittelt worden seien.
 - 22 In der Zwischenzeit hat der Präsident der Vierten erweiterten Kammer mit Beschluss vom 3. März 2005 das Verfahren in der Rechtssache T-378/02 bis zur Verkündung des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache C-404/04 P über das von der Klägerin gegen das Urteil Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission (vgl. oben, Randnr. 17) eingelegte Rechtsmittel ausgesetzt.
 - 23 Mit Schreiben, das am 31. Mai 2006 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission auf Ersuchen des Gerichts ein vollständiges Verzeichnis der Dokumente vorgelegt, die zur Verwaltungsakte in den Verfahren zur Prüfung der der Klägerin gewährten Beihilfen gehören.
 - 24 In der mündlichen Verhandlung vom 15. Juni 2006 haben die Beteiligten mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. Die Kommission wurde gebeten, zu den Auswirkungen des Urteils des Gerichts vom 13. April 2005 in der Rechtssache T-2/03 (Verein für Konsumenteninformation/Kommission, Slg. 2005, II-1121, im vorliegenden: Urteil VKI) in der vorliegenden Rechtssache Stellung zu nehmen.

Anträge der Beteiligten

- 25 Die Klägerin, unterstützt durch das Königreich Schweden und die Republik Finnland, beantragt,
- die Entscheidung für nichtig zu erklären mit Ausnahme des Teils, in dem Zugang zu Dokumenten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem anhängigen Beihilfeverfahren betreffend Schott Glas abgelehnt wird;
 - die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 26 Die Kommission, unterstützt durch Schott Glas, beantragt,
- die Klage als unbegründet abzuweisen;
 - auszusprechen, dass die Klägerin die Kosten des Verfahrens trägt.

Entscheidungsgründe

Zur Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001

Vorbringen der Beteiligten

- 27 Die Klägerin macht geltend, dass der in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 niedergelegte Anspruch auf Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz der Kommission befänden, kein gewöhnlicher sekundärrechtlicher Anspruch sei, sondern vielmehr mit Hinblick auf das „Demokratieprinzip“ grundrechtlichen Charakter habe; Ausnahmen davon müssten eng ausgelegt werden.
- 28 Die Frage, welche Rechte ihr nach der Verordnung Nr. 1049/2001 zustünden, sei von der Frage der Rechte der Beteiligten in einem Beihilfeverfahren zu trennen. Dass ihr als Betroffener des Beihilfeprüfverfahrens von der Rechtsprechung kein originäres Akteneinsichtsrecht zugebilligt werde, könne ihre Rechte als Unionsbürgerin nicht tangieren.
- 29 Das Königreich Schweden trägt vor, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 das allgemeine Instrument zur Wahrung der Rechte der Öffentlichkeit auf Einblick in die Tätigkeit der Union sei. Aus der klaren und deutlichen Definition der Zugangsberechtigten in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergebe sich, dass die Klägerin unzweifelhaft zu diesen gehöre und somit einen Anspruch darauf habe, dass ihr Antrag nach den Bestimmungen dieser Verordnung geprüft werde.
- 30 Die Kommission trägt vor, die Einsicht in die Verwaltungsakte durch den Beihilfeempfänger und der Zugang zu Dokumenten nach der Verordnung Nr. 1049/2001 seien zwei völlig verschiedene Sachverhalte. Aus den Schriftsätzen der Klägerin gehe hervor, dass sie sich nur deshalb auf die genannte Verordnung berufen habe, um die Verfahrensregeln im Bereich staatlicher Beihilfen zu umgehen und das Fehlen prozessualer Rechte auszugleichen. Die Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [88] des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1) sehe nämlich überhaupt kein Recht auf Zugang zu Dokumenten bzw. auf Akteneinsicht vor, und nach der Rechtsprechung seien die Verfahrensrechte der Beihilfeempfänger gewahrt, wenn diese im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zur Stellungnahme aufgefordert worden seien (Urteil des Gerichtshofes vom 24. September 2002 in den Rechtssachen C-74/00 P und C-75/00 P, Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission, Slg. 2002, I-7869, und Urteil des Gerichts vom 6. März 2002 in den Rechtssachen T-127/99, T-129/99 und T-148/99, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, Slg. 2002, II-1275); dies sei bei der Klägerin im vorliegenden Fall geschehen.
- 31 Schott Glas trägt vor, die Klägerin wolle die Verordnung Nr. 1049/2001 als Instrument nutzen, um Kenntnis von internen Daten ihres Unternehmens zu erlangen, und die ständige Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte zu den Rechten von Beteiligten auf Akteneinsicht in Verwaltungsverfahren vor der Kommission umgehen. Es handele sich um ein Vorgehen, das in offenem Widerspruch zum politischen Ziel der Verordnung Nr. 1049/2001 stehe, dem Gemeinschaftsbürger größtmöglichen

Einblick in die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaftsorgane zu geben. Hinzu komme, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 zur Zeit des förmlichen Prüfverfahrens C 58/91 (NN 144/91) betreffend die Privatisierung des Unternehmens Jenaer Glaswerk noch gar nicht existiert habe und sie daher nicht damit habe rechnen müssen, dass ein Wettbewerber später hierin Einsicht nehmen könnte.

- 32 Die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1) zum Recht auf Akteneinsicht zeigten, dass diese Verordnung *lex specialis* zu der Verordnung Nr. 1049/2001 sei. Wäre dem anders, könnten die Verfahrensbeteiligten und sonstigen Dritten die durch Artikel 27 der Verordnung Nr. 1/2003 gesetzten Grenzen des Rechts auf Akteneinsicht unter bloßer Berufung auf die Verordnung Nr. 1049/2001 umgehen. Nichts anderes gelte für das Beihilfverfahren, in dem sich die Grenzen der Beteiligungsrechte von Dritten einerseits aus der Verordnung Nr. 659/1999 und andererseits aus der Rechtsprechung ergäben.
- 33 Im Übrigen gehe aus der Verordnung Nr. 1049/2001 hervor, dass „Akteneinsicht“ und „Zugang zu einem Dokument“ keine gleichbedeutenden Begriffe seien und dass das Recht auf Zugang zu einem Dokument einen Antrag voraussetze, in dem das gewünschte Dokument so beschrieben werde, dass es identifiziert werden könne. Die Verordnung räume den Bürgern nicht das Recht ein, die Akten des betreffenden Organs nach für sie möglicherweise interessanten Dokumenten zu sichten, was umso mehr deshalb gelten müsse, als Anträge auf Zugang zu Dokumenten nicht begründet werden müssten. Im vorliegenden Fall habe sich die Klägerin aber auf die lapidare Beantragung des Zugangs zu „allen Dokumenten“ beschränkt, die sich auf das genannte angebliche Beihilfverfahren bezögen, was nicht verwunderlich sei, da die Klägerin selbst einräume, nach bisher unbekanntem Dokumenten zu suchen.
- 34 Schott Glas kommt zu dem Schluss, dass sich die Klägerin zu Unrecht auf die Verordnung Nr. 1049/2001 berufe und dass ihr Antrag auf Zugang unabhängig von seinem Gegenstand nicht nach den Bestimmungen dieser Verordnung, sondern nach den Regeln für die Gewährung von Akteneinsicht in Beihilfverfahren zu beurteilen sei.

Würdigung durch das Gericht

- 35 Es steht fest, dass die Klägerin einen auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Antrag auf Dokumentenzugang gestellt hat und dass die Kommission den Zugang zu den angeforderten Dokumenten in der Entscheidung unter ausdrücklicher Berufung auf Artikel 4 Absatz 2 dieser Verordnung verweigert hat, der zum Schutz des Zwecks von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten sowie zum Schutz der geschäftlichen Interessen einer juristischen Person Ausnahmen vom Recht auf Zugang vorsieht.
- 36 Auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung, wie ihre Argumentation zu verstehen sei, das „Anliegen [der Klägerin scheine] nicht mehr im Schutzbereich der [V]erordnung [Nr. 1049/2001] zu liegen“, die die Klägerin nur deshalb in Anspruch genommen habe, um die Verfahrensregeln im Bereich staatlicher Beihilfen zu umgehen, hat die Kommission klar geäußert, dass dieser Rechtsakt im vorliegenden Fall in vollem Umfang anwendbar sei, dass es ihr die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte Ausnahme aber gestatte, den Zugang zu Dokumenten wie den von der Klägerin angeforderten, die laufende Beihilfverfahren betreffen, zu verweigern.
- 37 In dem vorliegenden Rechtsstreit geht es somit um die Frage, ob die Kommission die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme vom Recht auf Zugang ordnungsgemäß angewandt hat.
- 38 In ihrem Streithilfeschriftsatz macht Schott Glas im Wesentlichen geltend, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 sich nur auf im Gemeinschaftsgesetzgebungsverfahren vorgelegte Dokumente beziehe, dass der Antrag auf Zugang nicht nach den Vorschriften dieser Verordnung, sondern nach den Regeln über die Gewährung von Akteneinsicht in Beihilfverfahren hätte beurteilt werden müssen und dass die genannte Verordnung schließlich nicht auf Dokumente angewandt werden könne, die vor Beginn ihrer Anwendung, also vor dem 3. Dezember 2001, in den Besitz der Organe gelangt seien. Mit dieser Argumentation soll somit belegt werden, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall nicht anwendbar gewesen sei oder eine rechtswidrige Rechtsgrundlage für die Entscheidung bilde.
- 39 Diese Argumentation ließe demnach, vorausgesetzt, das Gericht könnte ihr folgen, die Feststellung zu, dass die Entscheidung rechtswidrig ist. Doch ist daran zu erinnern, dass Schott Glas in der vorliegenden Rechtssache als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission

zugelassen worden ist, die die Abweisung der Nichtigkeitsklage beantragt.

40 Nach Artikel 40 Absatz 4 der Satzung des Gerichtshofes, der nach Artikel 53 dieser Satzung auf das Gericht anwendbar ist, können jedoch mit den aufgrund des Beitritts gestellten Anträgen nur die Anträge einer Partei unterstützt werden. Ferner muss der Streithelfer nach Artikel 116 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichts den Rechtsstreit in der Lage annehmen, in der dieser sich zur Zeit des Beitritts befindet. Diese Bestimmungen verwehren es einem Streithelfer zwar nicht, andere Argumente als die von ihm unterstützte Partei vorzubringen, dies gilt jedoch nur, soweit diese Argumente nicht den Rahmen des Rechtsstreits ändern und die Streithilfe weiterhin die Unterstützung der Anträge dieser Partei bezweckt (vgl. Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 52 und die dort zitierte Rechtsprechung).

41 Da im vorliegenden Fall einerseits die Argumentation von Schott Glas, falls sie stichhaltig wäre, die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Entscheidung zuließe und andererseits der Antrag der Kommission auf Abweisung der Nichtigkeitsklage gerichtet ist und nicht durch Angriffs- oder Verteidigungsmittel gestützt wird, die auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Entscheidung abzielen, würde die Prüfung der genannten Argumentation zu einer Änderung des durch die Klageschrift und die Klagebeantwortung festgelegten Rahmens des Rechtsstreits führen. Daher ist diese Argumentation als unzulässig zurückzuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnrn. 53 und 54).

Zum Gegenstand des Rechtsstreits

Vorbringen der Beteiligten

42 Die Klägerin betont, dass sie Zugang zu den Dokumenten „aller“ Beihilfverfahren beantragt habe, die sie betreffen, d. h. der Verfahren C 19/2000 und C 44/2001, sowie zu denen, die Schott Glas betreffen, darunter auch das Verfahren in Bezug auf deren Privatisierung.

43 Mit der Entscheidung werde damit der Zugang zu vier unterschiedlichen Dokumentengruppen verweigert, nämlich zu Dokumenten in Bezug auf:

- das abgeschlossene Beihilfverfahren C 19/2000;
- das laufende Beihilfverfahren C 44/2001;
- das oder die abgeschlossenen Beihilfverfahren im Rahmen der Privatisierung der Jenaer Schott Glas;
- das laufende Beihilfverfahren in Bezug auf die neue Investition von Schott Glas in Thüringen.

44 Sollte die Entscheidung so auszulegen sein, dass sie sich nur auf die Dokumente in Bezug auf das laufende Verfahren C 44/2001 und die Dokumente in Bezug auf das laufende Beihilfeprüfverfahren betreffend Schott Glas beziehe, finde Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 Anwendung. Danach gelte die Nichtbescheidung des Antrags auf Zugang zu den anderen angeforderten Dokumenten durch die Kommission als abschlägiger Bescheid, der angefochten werden könne. Die Klägerin präzisiert ferner, dass die vorliegende Klage nur auf Nichtigerklärung der Verweigerung des Zugangs zu den ersten drei in der vorstehenden Randnummer genannten Dokumentengruppen gerichtet sei.

45 Sie widerspricht dem Vorbringen der Kommission, dass der Antrag auf Zugang zu den Dokumenten in Bezug auf die dem Unternehmen „Schott Glas Jena“ gewährten staatlichen Beihilfen zu unpräzise formuliert gewesen sei und daher nicht die Dokumente hinsichtlich der Gewährung staatlicher Beihilfen im Rahmen der Privatisierung des Jenaer Glaswerkes im Jahr 1992 habe umfassen können. Der Kommission habe klar sein müssen, dass sich der Antrag auf Zugang auch auf diese Dokumente erstreckt habe, selbst wenn das betreffende Beihilfverfahren nicht unter „Schott Glas Jena“ geführt worden sei. Das werde dadurch bezeugt, dass die Kommission jedenfalls in ihrer Klagebeantwortung keine Schwierigkeiten gehabt habe, das entsprechende Verfahren zu identifizieren.

46 Die Kommission trägt vor, sie besitze keine Dokumente über dem Unternehmen „Schott Glas, Jena“ – so die in den Anträgen auf Zugang ausdrücklich verwendete Bezeichnung – gewährte staatliche Beihilfen, sondern verfüge über eine Akte über das Verfahren zur Prüfung der Beihilfen, die der

Schott Lithotec AG gewährt worden seien. Sie habe angenommen, dass die Klägerin dieses Unternehmen mit „Schott Glas“ bezeichnet habe und daher den Antrag auf Zugang im Hinblick auf das laufende Beihilfeverfahren betreffend die Schott Lithotec AG abgelehnt. Im Übrigen seien diese Erwägungen angesichts der Festlegung des Streitgegenstands in der Klageschrift nicht relevant.

47 Die Beklagte trägt ferner vor, dass sie keine Akte über ein abgeschlossenes Beihilfeverfahren „im Rahmen der Privatisierung der Jenaer Schott Glas“ – so die Klageschrift – besitze, und merkt an, dass das Unternehmen Schott Glas seit 50 Jahren in privater Hand und folglich nicht privatisiert worden sei. Schott Glas habe sich an der Privatisierung des Unternehmens Jenaer Glaswerk beteiligt, indem sie für 1 DM eine Beteiligung an diesem Unternehmen erworben habe; in dem im Januar 1992 eingeleiteten förmlichen Prüfverfahren C 58/91 (NN 144/91) sei in diesem Vorgang kein Beihilfeelement gesehen worden.

48 Dass die Klägerin auch Einsicht in die Unterlagen des oben angeführten Verfahrens habe beantragen wollen, sei in dem Antrag auf Zugang nicht einmal erwähnt worden und zeige sich erstmals in der Klageschrift. Daher sei die Kommission zu Recht davon ausgegangen, dass von der Klägerin nur der Zugang zu den Akten des Prüfverfahrens betreffend die der Schott Lithotec AG gewährten Beihilfen beantragt war.

Würdigung durch das Gericht

49 Aus der Entscheidung ergibt sich in Verbindung mit den Schriftsätzen der Beklagten, dass diese erstens den Zugang zu den Dokumenten verweigert hat, die die der Klägerin gewährten staatlichen Beihilfen betreffen, d. h. zu den Dokumenten betreffend die Verfahren unter den Aktenzeichen C 19/2000 und C 44/2001. Die Kommission gibt nämlich an, dass es ihr nicht möglich gewesen sei, die Dokumente dieser beiden Verfahren getrennt zu behandeln, da diese Verfahren dieselben Umstrukturierungsmaßnahmen betrafen und auf denselben Dokumenten beruhten.

50 Die Kommission ging zweitens davon aus, dass der Antrag auf Zugang zu „alle[n] Dokumente[n] in den Akten der Kommission, die staatliche Beihilfen zugunsten des Unternehmens Schott Glas, Jena, ... betreffen“ eine „Vor Anmeldung unter dem multisektoralen Rahmen für neue wichtige Investitionsvorhaben der Schott Glas in den neuen Bundesländern“ betreffe. Sie lehnte diesen Antrag unter Berufung auf die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zum einen zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten und zum anderen zum Schutz der geschäftlichen Interessen einer juristischen Person vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang ab.

51 In ihrer Klageschrift gibt die Klägerin an, dass ihr Zugangsantrag in Bezug auf Schott Glas eine doppelte Bedeutung gehabt habe, da er sich auf Dokumente zu folgenden Vorgängen bezogen habe:

a) das oder die abgeschlossenen Beihilfeverfahren im Rahmen der Privatisierung der Jenaer Schott Glas;

b) das laufende Beihilfeverfahren in Bezug auf die neue Investition von Schott Glas in Thüringen.

52 Sie trägt ferner vor, dass die vorliegende Klage nicht auf die Nichtigerklärung der Verweigerung des Zugangs zu den unter Buchstabe b der vorstehenden Randnummer genannten Dokumenten gerichtet sei und dass, falls die Entscheidung so auszulegen sein sollte, dass sie sich nur auf diese letztgenannten und nicht auf die unter Buchstabe a genannten Dokumente beziehe, Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 Anwendung finden müsse. Danach gelte die Nichtbescheidung des Antrags auf Zugang zu den unter Buchstabe a der vorstehenden Randnummer genannten Dokumenten durch die Kommission als stillschweigende Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs, die vor dem Gericht angefochten werden könne.

53 Es steht fest, dass die Kommission den Zweitantrag auf Zugang zu den Dokumenten betreffend Schott Glas jedenfalls so, wie sie ihn im Hinblick auf seinen Wortlaut verstanden hat, d. h. als Antrag auf Zugang zu den oben in Randnummer 51 unter Buchstabe b genannten Dokumenten, mit einer ausdrücklichen Entscheidung abgelehnt hat.

54 Was die Existenz einer stillschweigenden Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu den oben in Randnummer 51 unter Buchstabe a genannten Dokumenten betrifft, so ist zu klären, ob vernünftigerweise davon auszugehen ist, dass die Kommission die doppelte Bedeutung des Zweitantrags auf Zugang zu den Dokumenten betreffend Schott Glas, so wie sie oben in Randnummer 51 dargelegt ist, verstehen konnte. Denn das Schweigen der Verwaltung lässt sich nur

dann als ablehnende Entscheidung verstehen, wenn die Verwaltung in der Lage war, sich sachdienlich zu äußern, und demnach verstehen konnte, was von ihr begehrt wurde.

- 55 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sowohl der Erstantrag als auch der Zweit Antrag auf Zugang allgemein formuliert sind und dass in keiner Weise auf das Unternehmen Jenaer Glaswerke, seine Privatisierung oder einen bestimmten Zeitraum Bezug genommen wird.
- 56 Erst in der Klageschrift hat die Klägerin erstmals einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten hinsichtlich eines Beihilfeverfahrens betreffend die „Privatisierung der Schott-Glas“ oder der „Jenaer Schott Glas“ erwähnt. In Beantwortung einer Frage des Gerichts zum Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits hat die Klägerin zwar vorgetragen, dass es der Kommission habe „klar“ sein müssen, dass sich der Antrag auf Zugang auch auf die Dokumente erstreckt habe, die die Gewährung staatlicher Beihilfen im Rahmen der Privatisierung der Jenaer Glaswerke im Jahr 1992 betreffen, aber eine unzureichende Präzisierung ihres Antrags eingeräumt, indem sie sich das Vorbringen des Königreichs Schweden zu einen Verstoß der Kommission gegen ihre Pflicht zur Hilfeleistung nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu eigen gemacht hat.
- 57 Überdies geht aus der Klagebeantwortung hervor, dass die Kommission den Antrag auslegen musste, um ihm die Bedeutung beizumessen, die tatsächlich, wenn auch nur teilweise, den Erwartungen der Klägerin entsprach. So trägt die Beklagte vor, dass die Klägerin „nicht präzisiert [hat], was sie unter ‚alle Dokumente in den Akten der Kommission, die staatliche Beihilfen zugunsten des Unternehmens Schott Glas, Jena, ... betreffen‘, verstehe, und dass sie „angenommen“ habe, dass die Klägerin irrtümlich die Bezeichnung „Schott Glas“ verwendet habe, obwohl das Unternehmen, dem die Beihilfen gewährt worden seien, die Gegenstand des zur Zeit des Erlasses der Entscheidung laufenden förmlichen Prüfverfahrens gewesen seien, „Schott Lithotec AG“ heiße.
- 58 Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass der Zugangsantrag der Klägerin nicht so formuliert war, dass die Kommission seine doppelte Bedeutung verstehen konnte, und dass sich demnach nicht davon ausgehen lässt, dass die Kommission stillschweigend den Zugang zu den oben in Randnummer 51 unter Buchstabe a genannten Dokumenten verweigert hat.
- 59 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Kommission in der Entscheidung den Zugang zu den Dokumenten verweigert hat, die zum einen die Verfahren zur Prüfung der der Klägerin gewährten Beihilfen und zum anderen das laufende Beihilfeprüfverfahren in Bezug auf „die neue Investition von Schott Glas in Thüringen“ betreffen, wobei sich die von der Klägerin erhobene Nichtigkeitsklage nicht auf diesen zweiten Teil der Entscheidung erstreckt.
- 60 Daher ist die Klage, soweit sie auf die Nichtigerklärung einer angeblichen stillschweigenden Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten betreffend „das oder die abgeschlossenen Beihilfeverfahren im Rahmen der Privatisierung der Jenaer Schott Glas“ gerichtet ist, unzulässig.

Zum Verstoß gegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Bezug auf die Ausnahme vom Zugangsrecht aufgrund des Schutzes des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

- 61 Zur Begründung dieses Nichtigkeitsgrundes macht die Klägerin, unterstützt durch das Königreich Schweden, mehrere Rügen geltend. Erstens habe die Kommission ihr den Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert, ohne die einzelnen Dokumente konkret zu prüfen. Zweitens habe sich die Beklagte zu Unrecht auf die Rechtsprechung zur Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten betreffend Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat gestützt, da diese nicht mit Beihilfeprüfverfahren vergleichbar seien. Drittens habe die Kommission das Recht auf einen teilweisen Zugang verkannt. Viertens hätte die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Interessenabwägung zur Freigabe der angeforderten Dokumente führen müssen.
- 62 Zunächst ist die Rüge einer fehlenden konkreten und individuellen Prüfung der in dem Zugangsantrag bezeichneten Dokumente zu prüfen.

Vorbringen der Beteiligten

- 63 Die Klägerin macht geltend, dass die Begründung der Entscheidung zeige, dass nach Ansicht der Kommission zu Dokumenten, die sich auf laufende Beihilfeverfahren bezögen, der Art nach niemals

- Zugang gewährt werden könne. Die Beklagte habe somit den Zugang zu den angeforderten Dokumenten unabhängig von dem konkreten Beihilfeverfahren und den betreffenden Dokumenten verweigert.
- 64 Doch folge sowohl aus dem Wortlaut des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 als auch aus der Rechtsprechung, dass die Kommission vielmehr in jedem Einzelfall konkret zu prüfen habe, ob der Zugang zu dem fraglichen Dokument tatsächlich geeignet sei, das Untersuchungsverfahren zu beeinträchtigen. Die Klägerin verweist darauf, dass „[d]er bloße Umstand, dass das fragliche Dokument eine Inspektionstätigkeit betrifft, ... nicht ausreichen [kann], um die Heranziehung der geltend gemachten Ausnahme zu rechtfertigen“ (Urteil des Gerichts vom 13. September 2000 in der Rechtssache T-20/99, Denavit/Niederlande/Kommission, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 45).
- 65 Die Kommission habe auch nicht nachgewiesen, dass der Zugang zu Dokumenten das die Klägerin betreffende Beihilfeverfahren beeinträchtigen könnte, das zum Zeitpunkt des Zugangsantrags bereits abgeschlossen gewesen sei. Dieser Nachweis könne im Übrigen auch nicht geführt werden. Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimme ausdrücklich, dass die Ausnahmen des Absatzes 2 nur für den Zeitraum gälten, in dem der Schutzzweck dies rechtfertige. Für Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten ergebe sich bereits ihrer Natur nach, dass eine Rechtfertigung einer Zugangsverweigerung nicht mehr in Betracht komme, wenn die entsprechende Untersuchung abgeschlossen sei.
- 66 Die Klägerin verweist darauf, dass die Kommission einen Teilzugang mit der pauschalen Begründung verweigert habe, dass „diese Dokumente nicht in vertrauliche und nicht vertrauliche Teile getrennt werden können“, wobei sie davon ausgegangen sei, dass alle Informationen bezüglich des Beihilfeverfahrens allein zwischen Kommission und Mitgliedstaat ausgetauscht würden und niemand sonst Zugang erhalten dürfe, auch nicht nach Beendigung des Verfahrens.
- 67 Das Königreich Schweden trägt vor, dass sich aus der Entscheidung und der Haltung der Beklagten im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ergebe, dass die Kommission die in den Dokumenten, zu denen Zugang beantragt worden sei, enthaltenen Informationen nicht konkret beurteilt habe. Der Gerichtshof und das Gericht hätten jedoch unter der Geltung der früheren Regelung in mehreren Fällen klargestellt, dass jeder Antrag auf Einsichtnahme unter Berücksichtigung der Information geprüft werden müsse, die in den einschlägigen Dokumenten enthalten sei, ein Grundsatz, der auch noch im Rahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 gelte. Ohne eine entsprechende Prüfung wäre es weder möglich, zu entscheiden, ob ein geschütztes Interesse vorliege, das die vertrauliche Behandlung des Dokuments rechtfertigen könnte, noch wäre es möglich, die Interessenabwägung durchzuführen, die nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 erforderlich sei. Die konkrete Beurteilung sei auch unerlässlich für die Entscheidung über die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs. Dies gelte unabhängig davon, um welchen Ausnahmetatbestand es sich handle.
- 68 Die Kommission macht geltend, dass die Ausführungen des Gerichts in seinem Urteil vom 11. Dezember 2001 in der Rechtssache T-191/99 (Petrie u. a./Kommission, Slg. 2001, II-3677), auf die die Entscheidung gestützt sei, uneingeschränkt auf Beihilfeprüfverfahren anwendbar seien, bei denen es sich unzweifelhaft um „Untersuchungen“ im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 handle.
- 69 Wie in Vertragsverletzungsverfahren sei auch in Beihilfeprüfverfahren eine offene und loyale Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat notwendig, was es ausschließe, dass Dritte Zugang zu den diese Verfahren betreffenden Dokumenten erhielten, bevor diese abgeschlossen seien. Solange das Beihilfeprüfverfahren nicht abgeschlossen sei, könne der Öffentlichkeit kein Recht auf Dokumentenzugang gewährt werden, während den Beteiligten an diesem Verfahren, die sich nicht auf Verteidigungsrechte berufen könnten, kein solches Recht zustehe.
- 70 Der Antrag der Klägerin auf Zugang beziehe sich auf Dokumente, die ein laufendes Beihilfeprüfverfahren betreffen. Die Kommission habe zwei Entscheidungen erlassen, die die beiden Beteiligten an einem globalen Umstrukturierungsvorhaben betreffen, das auch die Klägerin in ihren Schriftsätzen als solches bezeichne. Die Beklagte macht geltend, dass das laufende Beihilfeverfahren C 44/2001 dieselben Umstrukturierungsmaßnahmen betreffe und sich auf dieselben Dokumente wie das Beihilfeverfahren C 19/2000 gründe, und zieht den Schluss, dass demnach die Anträge auf Zugang zu den Akten dieser beiden Verfahren zusammen behandelt werden müssten.
- 71 Die Kommission trägt vor, der vorliegende Rechtsstreit unterscheide sich von dem, der dem oben in Randnummer 24 zitierten Urteil VKI zugrunde gelegen habe, der eine Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten betreffend ein bereits abgeschlossenes Kartellverfahren zum Gegenstand gehabt habe.

Da es sich im vorliegenden Fall um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten handele, die ein laufendes Verfahren zur Prüfung staatlicher Beihilfen betreffen, erlaubten die Grundsätze, die im oben in Randnummer 68 zitierten Urteil Petrie u. a./Kommission aufgestellt worden seien, eine globale Antwort, so dass es nicht notwendig gewesen sei, die in dem Antrag bezeichneten Dokumente konkret und individuell zu analysieren.

72 Schott Glas weist darauf hin, dass das Verfahren C 44/2001 noch nicht abgeschlossen gewesen sei, als die Klägerin den Antrag auf Zugang zu den Dokumenten gestellt habe, die sich auf die beiden sie betreffenden Beihilfesachen bezögen. Der enge sachliche Zusammenhang zwischen den beiden Beihilfeverfahren C 19/2000 und C 44/2001 sei von der Klägerin selbst wiederholt betont worden. Die Klägerin habe daher den Dokumentenzugang während laufender Untersuchungstätigkeiten in einem Verfahren begehrt, in dem die Kommission noch keinen Beschluss gefasst habe.

73 Die Kommission habe im vorliegenden Fall die Ausnahmetatbestände der Verordnung Nr. 1049/2001 im Einklang mit den etablierten Grundsätzen über die Beteiligungsrechte Dritter in Beihilfeverfahren auslegen müssen und damit zu Recht angenommen, dass die Verbreitung der von der Klägerin begehrten Dokumente den Zweck von Untersuchungstätigkeiten (Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001) und den Entscheidungsprozess der Kommission in der Sache C 44/2001 (Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001) ernstlich beeinträchtigt hätte.

Würdigung durch das Gericht

74 Aus den Artikeln 2, 4 und 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt sich, dass ein Organ, dem ein auf diese Verordnung gestützter Antrag auf Zugang zu Dokumenten vorliegt, verpflichtet ist, diesen Antrag zu prüfen und auf ihn zu antworten und insbesondere zu untersuchen, ob eine der in Artikel 4 der Verordnung genannten Ausnahmen auf die betreffenden Dokumente anwendbar ist (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnrn. 67 und 68).

75 Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Übermittlung von Dokumenten verweigert, die Verfahren zur Prüfung von der Klägerin gewährten staatlichen Beihilfen betreffen, und sich dabei auf die in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme im Hinblick auf den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten berufen.

76 Die in dem Antrag auf Zugang bezeichneten Dokumente stehen, wie die Kommission vorträgt, ohne dass die Klägerin oder das Königreich Schweden dem widersprechen würden, tatsächlich in Zusammenhang mit einer „Untersuchungstätigkeit“ im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001.

77 Doch kann der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Denkavit Nederland/Kommission, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 45). Eine solche Anwendung kann grundsätzlich nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Organ zuvor geprüft hat, ob erstens der Zugang zu dem Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret verletzt hätte und ob zweitens – in den Fällen des Artikels 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 – nicht ein höherrangiges öffentliches Interesse bestand, das die Verbreitung des betreffenden Dokuments rechtfertigte. Überdies muss die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 7. Februar 2002 in der Rechtssache T-211/00, Kuijjer/Rat, Slg. 2002, II-485, Randnr. 56). Die Prüfung, die das Organ durchführen muss, um eine Ausnahme anzuwenden, muss daher konkret sein und aus der Begründung der Entscheidung hervorgehen (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98, Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489, Randnr. 67, vom 6. April 2000 in der Rechtssache T-188/98, Kuijjer/Rat, Slg. 2000, II-1959, Randnr. 38, sowie VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnrn. 69 und 74).

78 Außerdem ergibt sich aus der Verordnung Nr. 1049/2001, dass alle in ihrem Artikel 4 Absätze 1 bis 3 genannten Ausnahmen auf das einzelne Dokument („zu einem Dokument“) anzuwenden sind. Die genannte konkrete Prüfung muss daher für jedes im Antrag bezeichnete Dokument durchgeführt werden (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 70).

79 Hervorzuheben ist noch, dass nur eine konkrete und individuelle Prüfung – im Gegensatz zu einer abstrakten und globalen Prüfung – es dem Organ ermöglicht, zu beurteilen, ob dem Antragsteller

nach Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 teilweiser Zugang gewährt werden kann (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnrn. 73 und 75), und dass, was die zeitliche Anwendbarkeit der Ausnahmen vom Zugangsrecht betrifft, Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorsieht, dass die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 nur für den Zeitraum gelten, in dem der Schutz aufgrund des „Inhalts des Dokuments“ gerechtfertigt ist.

80 Im vorliegenden Fall geht aus der Begründung der Entscheidung nicht hervor, dass die Kommission den Inhalt der in dem Antrag auf Zugang bezeichneten Dokumente konkret und individuell beurteilt hätte. Im Übrigen hat die Kommission weder in ihrer Klagebeantwortung noch in ihrer Stellungnahme vom 13. April 2005, noch in der mündlichen Verhandlung behauptet, eine solche Prüfung vorgenommen zu haben. Der Wortlaut der Entscheidung zeigt, dass die Beklagte diese nicht auf Informationen gestützt hat, die die fraglichen Dokumente enthalten, sondern auf eine allgemeine Analyse nach Dokumentenkategorien, wobei sie unterschieden hat zwischen dem Schriftwechsel mit dem betroffenen Mitgliedstaat und den Stellungnahmen der Beteiligten im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens.

81 Aus der Entscheidung geht auch nicht hervor, dass die Kommission konkret überprüft hätte, dass jedes von dem Antrag erfasste Dokument in eine der beiden bezeichneten Kategorien einzuordnen ist.

82 Auf der Grundlage einer verfahrensleitenden Maßnahme, dem Ersuchen an die Kommission, dem Gericht ein vollständiges Verzeichnis der Dokumente zu übermitteln, die zu den Akten der Verwaltungsverfahren zur Prüfung der der Klägerin gewährten Beihilfen gehören, lässt sich sogar der gegenteilige Schluss ziehen.

83 Denn bei einer Prüfung dieses Verzeichnisses zeigt sich, dass mehrere Dokumente, die sich beim Erlass der Entscheidung im Besitz der Kommission befanden, weder dem Schriftwechsel mit dem betroffenen Mitgliedstaat noch den Stellungnahmen der Beteiligten zugeordnet werden können, und zwar:

- das Schreiben der Kommission vom 28. Dezember 2000, mit dem sie Schott Glas im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens C 19/2000 um die Beantwortung einer Reihe von Fragen ersuchte (Dokument 39);
- die Schreiben der GD „Wettbewerb“, mit denen verschiedene Dienststellen der Kommission um Informationen oder Stellungnahme zu den von ihr erstellten Entscheidungsentwürfen gebeten wurden (Dokumente 3, 18, 45 und 54), und die Antworten dieser Dienststellen (Dokumente 4, 19, 20, 46 bis 49);
- die Vermerke der GD „Wettbewerb“ für das verantwortliche Kommissionsmitglied (Dokumente 12, 17, 44 und 79);
- die internen Vermerke der GD „Wettbewerb“ über den Stand des Verfahrens (Dokumente 8, 13, 33 und 36).

84 In der mündlichen Verhandlung zur Nichtbeachtung der Verpflichtung befragt, die in dem Zugangsantrag der Klägerin bezeichneten Dokumente konkret und individuell zu prüfen, hat die Kommission in ihrer Antwort den Unterschied in Bezug auf den Sachverhalt zwischen dem vorliegenden Rechtsstreit und der Rechtssache, die dem oben in Randnummer 24 angeführten Urteil VKI zugrunde lag, betont. In Fällen, in denen sich der Antrag auf Zugang – wie im vorliegenden Fall – auf Dokumente beziehe, die ein laufendes Beihilfeprüfverfahren betreffen, sei eine konkrete und individuelle Prüfung nicht notwendig, und in Anwendung der Ausnahme vom Recht auf Zugang zum Schutz von Untersuchungstätigkeiten sei als allgemeine Antwort zu geben, dass die entsprechenden Dokumente vertraulich seien.

85 Es ist darauf zu verweisen, dass es sich bei der Verpflichtung eines Organs, den Inhalt der in dem Zugangsantrag bezeichneten Dokumente konkret und individuell zu beurteilen, um eine grundsätzliche Verpflichtung handelt (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 75), die bei allen in Artikel 4 Absätze 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen Anwendung findet, unabhängig davon, zu welchem Bereich die angeforderten Dokumente gehören, sei es etwa zum Bereich Kartelle – wie in der Rechtssache, die dem oben in Randnummer 24 angeführten Urteil VKI zugrunde lag – oder dem der Kontrolle öffentlicher Beihilfen.

86 Immerhin kann diese Prüfung dann entbehrlich sein, wenn aufgrund der besonderen Umstände des

- betreffenden Falles offenkundig ist, dass der Zugang zu verweigern oder im Gegenteil zu gewähren ist. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn bestimmte Dokumente offenkundig in vollem Umfang von einer Ausnahme vom Zugangsrecht erfasst werden oder aber offenkundig in vollem Umfang einsehbar sind oder wenn sie von der Kommission unter ähnlichen Umständen bereits konkret und individuell geprüft worden waren (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 75).
- 87 Somit ist zu prüfen, ob sich der Antrag der Klägerin auf Dokumente bezog, bei denen es aufgrund der Umstände des betreffenden Falles entbehrlich war, eine solche konkrete und individuelle Prüfung vorzunehmen.
- 88 In der Entscheidung hat die Kommission die Anwendung der Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten damit begründet, dass im Rahmen laufender Untersuchungen über die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt eine loyale Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den betroffenen Unternehmen unverzichtbar seien, damit sich die „Parteien“ frei äußern könnten, und dass eine Verbreitung von Dokumenten, die solche Untersuchungen betreffen, „diesen Dialog stören und somit die Prüfung der Beschwerde beeinträchtigen [könnte]“.
- 89 Das Gericht sieht in einer derart allgemeinen Beurteilung, die sich auf die gesamte Verwaltungsakte betreffend die Verfahren zur Prüfung der der Klägerin gewährten Beihilfen bezieht, keinen Nachweis dafür, dass im vorliegenden Fall besondere Umstände vorliegen, aufgrund deren davon ausgegangen werden kann, dass eine konkrete und individuelle Prüfung der Dokumente, die zu dieser Akte gehören, entbehrlich war. Insbesondere wird damit nicht belegt, dass diese Dokumente offenkundig in vollem Umfang von einer Ausnahme vom Zugangsrecht erfasst wurden.
- 90 Wie oben in Randnummer 81 dargelegt worden ist, geht aus der Entscheidung nicht hervor, dass die Kommission konkret überprüft hat, dass alle von dem Antrag erfassten Dokumente in eine der beiden bezeichneten Kategorien fielen. Infolge der oben in Randnummer 82 beschriebenen prozessleitenden Maßnahme zeigt sich vielmehr, dass mehrere Dokumente im Besitz der Kommission keiner dieser Kategorien zuzuordnen sind und dass demnach die Aufteilung der genannten Dokumente in zwei Kategorien ungenau ist. Diese Feststellung einer ungenauen Kategorisierung steht jedenfalls der Annahme entgegen, dass alle in dem Antrag bezeichneten Dokumente eindeutig unter die in der Entscheidung angeführte Ausnahme fallen (vgl. in diesem Sinne Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 83).
- 91 Nur zur Ergänzung ist auch darauf zu verweisen, dass die Ausführungen der Kommission in der Entscheidung wie im Übrigen auch in ihrer Klagebeantwortung vage und allgemein bleiben. In Ermangelung einer individuellen Prüfung jedes einzelnen Dokuments erlauben sie es nicht, mit hinreichender Gewissheit und im Detail davon auszugehen, dass die Argumentation der Kommission, sollte sie grundsätzlich richtig sein, für sämtliche Dokumente der Verwaltungsakte über die Verfahren zur Prüfung der der Klägerin gewährten Beihilfen gilt. Die von der Kommission geäußerten Bedenken gehen nicht über bloße Behauptungen hinaus und sind daher zu hypothetisch (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 84).
- 92 Insoweit mag es zumindest paradox erscheinen, dass das Erfordernis eines offenen und direkten Dialogs zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den „betreffenden Unternehmen“ in einer Atmosphäre loyaler Zusammenarbeit und gegenseitigen Vertrauens angeführt wird, um es gerade einer der „Parteien“ zu verweigern, von jeglicher Information Kenntnis zu nehmen, die unmittelbar den Gegenstand der Erörterungen betrifft.
- 93 Außerdem beruft sich die Kommission, was die zeitliche Anwendbarkeit der angeführten Ausnahme betrifft, darauf, dass es um Dokumente betreffend „laufende Untersuchungen“ gehe, was eine allgemeine Formulierung ist, die nicht mit hinreichender Gewissheit den Schluss zulässt, dass alle in dem Zugangsantrag bezeichneten Dokumente am Tag des Erlasses der Entscheidung noch unter die genannte Ausnahme fielen, wenn man bedenkt, dass das Beihilfeverfahren C 19/2000 am 28. Mai 2000 abgeschlossen war.
- 94 Es ist noch darauf zu verweisen, dass ausnahmsweise und nur dann eine Befreiung von der Prüfungspflicht in Betracht kommt, wenn die Verwaltung durch die konkrete und individuelle Prüfung der Dokumente in besonderem Maße belastet würde, so dass damit die Grenzen dessen überschritten würden, was vernünftigerweise verlangt werden kann (Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 112).

- 95 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die Kommission weder in der Entscheidung noch in ihren Schriftsätzen, noch in der mündlichen Verhandlung eine mit der Prüfung des Zugangantrags der Klägerin verbundene übermäßige Arbeitsbelastung geltend gemacht hat.
- 96 Unter diesen Umständen ist das Vorbringen von Schott Glas, man könne, da der Klägerin kein schutzwürdiges Recht auf Einsichtnahme in die fraglichen Dokumente zukomme, von der Kommission nicht ernsthaft erwarten, dass sie den „erheblichen administrativen Aufwand“ betreibe, der mit der Prüfung einer ganzen Akte über ein Verfahren betreffend staatliche Beihilfen verbunden sei, um vertrauliche von nicht vertraulichen Informationen zu trennen, für unzulässig zu erklären.
- 97 Denn Artikel 40 Absatz 4 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 116 § 4 der Verfahrensordnung des Gerichts verleihen dem Streithelfer das Recht, nicht nur Argumente, sondern auch Angriffs- und Verteidigungsmittel selbständig vorzubringen, soweit sie die Anträge einer der Parteien unterstützen und nicht völlig anderer Natur sind als die Erwägungen, die dem Rechtsstreit, wie er zwischen dem Kläger und dem Beklagten begründet worden ist, zugrunde liegen, was den Gegenstand des Rechtsstreits verändern würde (Urteil des Gerichts vom 15. Juni 2005 in der Rechtssache T-171/02, Regione autonoma della Sardegna/Kommission, Slg. 2005, II-2123, Randnr. 152).
- 98 Im vorliegenden Fall lassen, wie oben dargelegt worden ist, die Klageschrift und die Klagebeantwortung sowie die Stellungnahmen der Klägerin und der Kommission in Beantwortung der Frage des Gerichts zum Streitgegenstand kein Problem hinsichtlich der durch die Behandlung des Zugangantrags verursachten Arbeitsbelastung erkennen. Daher steht das Vorbringen von Schott Glas zum für die Bearbeitung des Zugangantrags erforderlichen „erheblichen administrativen Aufwand“ nicht in Zusammenhang mit dem Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits.
- 99 Schließlich ist darauf zu verweisen, dass sich Schott Glas in ihrem Streithilfeschriftsatz auf die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 beruft. Schott Glas trägt vor, dass die Kommission zu Recht zu dem Schluss gelangt sei, dass die Verbreitung der von der Klägerin angeforderten Dokumente den Entscheidungsprozess des Organs in dem Verfahren C 44/2001 ernstlich beeinträchtigt hätte. Da sich die Kommission in der Entscheidung jedoch nicht auf diese Ausnahme berufen hat, ist das Gericht nicht befugt, sich an ihre Stelle zu setzen, um festzustellen, ob diese Ausnahme tatsächlich auf die von dem Antrag betroffenen Dokumente anwendbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil VKI, oben in Randnr. 24 angeführt, Randnr. 91).
- 100 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass der Rüge einer fehlenden konkreten und individuellen Prüfung der in dem Zugangantrag bezeichneten Dokumente stattzugeben ist und dass die schlichte Weigerung der Kommission, der Klägerin Zugang zu gewähren, demnach rechtsfehlerhaft ist. Somit ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission gegen Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen hat, und die Entscheidung ist daher für nichtig zu erklären, ohne dass die anderen von der Klägerin und dem Königreich Schweden geltend gemachten Nichtigkeitsgründe zu prüfen wären.

Kosten

- 101 Nach Artikel 87 § 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Im vorliegenden Fall ist zu entscheiden, dass die Kommission ihre eigenen Kosten sowie drei Viertel der Kosten der Klägerin trägt. Die Klägerin trägt ein Viertel ihrer Kosten.
- 102 Nach Artikel 87 § 4 Absatz 3 kann das Gericht entscheiden, dass ein Streithelfer seine eigenen Kosten trägt. Im vorliegenden Fall hat Schott Glas, die dem Verfahren zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten ist, ihre eigenen Kosten zu tragen.
- 103 Das Königreich Schweden und die Republik Finnland tragen nach Artikel 87 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung der Kommission vom 28. Mai 2002 wird für nichtig erklärt, soweit damit der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, die die Verfahren zur Prüfung der der Technische Glaswerke Ilmenau GmbH gewährten Beihilfen betreffen.
2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
3. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie drei Viertel der Kosten der Technische Glaswerke Ilmenau GmbH. Die Letztgenannte trägt ein Viertel ihrer Kosten.
4. Schott Glas, das Königreich Schweden und die Republik Finnland tragen jeweils ihre eigenen Kosten.

Vilaras

Dehousse

Šváby

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Dezember 2006.

Der Kanzler

Der Präsident

E. Coulon

M. Vilaras

* Verfahrenssprache: Deutsch.