SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 8. September 2009[1]

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Verfahren geht es darum, ob die Akte der Kommission zu einer Beihilfenuntersuchung im laufenden Verfahren vertraulich ist.

2. In der Vergangenheit wurde der Zugang zu dieser Akte allein unter dem Gesichtspunkt der verfahrensrechtlichen Akteneinsicht erörtert. Ein Recht auf Akteneinsicht kommt nur Verfahrensbeteiligten zu. Im Verfahren der Beihilfenkontrolle nach Art. 88 EG und der Verordnung (EG) Nr. 659/1999[2] wird dieser Status ausschließlich dem betroffenen Mitgliedstaat eingeräumt.

3. Andere interessierte Parteien können zwar sogar gegen die Beihilfenentscheidung Klage erheben, wenn sie unmittelbar und individuell betroffen sind. Parteien des Beihilfeverfahrens werden sie dadurch aber nicht, und deshalb kann die Kommission ihnen die Akteneinsicht verweigern.

4. Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001[3] hingegen eröffnet *jedermann* ein Recht auf Zugang zu allen Dokumenten, die sich im Besitz der Kommission befinden. Auf dieses Recht beruft sich die Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (im Folgenden: TGI). Sie verlangt Zugang zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten mit Bezug zu den sie betreffenden Beihilfen.

5. Die Kommission hält dem entgegen, da die TGI kein Recht auf Akteneinsicht habe, sei auch eine Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten gegeben. Sie beruft sich insofern auf den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001.

6. Die Haltung der Kommission beruht zumindest teilweise auf den erheblichen praktischen Schwierigkeiten, die mit dem Zugang zu Dokumenten der Verfahrensakten verbunden sind. Diese Akten sind oft sehr umfangreich und enthalten viele Informationen, die auch aus verschiedenen anderen Gründen als

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags [88 EG] (ABl. L 83, S. 1).

3 — 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).

dem Schutz des Zwecks der Untersuchung möglicherweise vertraulich zu behandeln sind (z. B. Geschäftsgeheimnisse oder interne Dokumente). Eine individuelle Prüfung der einzelnen Dokumente könnte daher sehr aufwendig sein, zumal die zuständigen Dienste bereits durch die Untersuchung der Beihilfe erheblich belastet sind. Ähnliche Probleme bestehen in anderen wettbewerbsrechtlichen Untersuchungsverfahren.

II — Rechtlicher Rahmen

7. Den rechtlichen Rahmen des Falles bilden die Art. 1 Abs. 2 EU und Art. 255 EG, sowie die Verordnung 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.

8. Art. 1 Abs. 2 EU erklärt:

„Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden."

9. Art. 255 Abs. 1 und 2 EG bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt."

10. Auch Art. 42 der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union [4] (im Folgenden: Charta der Grundrechte) erkennt dieses Recht an:

„Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger."

4 — ABl. C 364, S. 1. Mit Anpassungen übernommen durch die Proklamation vom 12. Dezember 2007, ABl. C 303, S. 1.

11. Auf der Grundlage des Art. 255 Abs. 2 EG erließ der Rat die Verordnung Nr. 1049/2001. Der zweite, vierte, zehnte und elfte Erwägungsgrund der Verordnung lauten wie folgt:

„(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

…

(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

…

(10) Um die Arbeit der Organe transparenter zu gestalten, sollten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission Zugang nicht nur zu Dokumenten gewähren, die von den Organen erstellt wurden, sondern auch zu Dokumenten, die bei ihnen eingegangen sind. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass ein Mitgliedstaat gemäß der Erklärung Nr. 35 zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam die Kommission oder den Rat ersuchen kann, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten.

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. …“

12. Nach Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 ist es Zweck der Verordnung, „die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission … so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“.

13. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung räumt jedem Unionsbürger und jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat „vorbehaltlich der

in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen“ ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe ein.

14. Art. 2 Abs. 3 hält fest, dass diese Verordnung für alle Dokumente eines Organs gilt, „das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.“

15. Art. 3 Buchst. a definiert „Dokumente“ als „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen.“

16. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung („Ausnahmeregelung“) bestimmt:

„(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

— der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,

— der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“

17. Art. 6 der Verordnung regelt die Antragstellung durch den Unionsbürger:

„(1) Anträge auf Zugang zu einem Dokument sind in schriftlicher, einschließlich elektronischer, Form in einer der in Artikel 314 des EG-Vertrags aufgeführten Sprachen zu stellen und müssen so präzise formuliert sein, dass das Organ das betreffende Dokument ermitteln kann. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben.

(2) Ist ein Antrag nicht hinreichend präzise, fordert das Organ den Antragsteller auf, den Antrag zu präzisieren, und leistet ihm dabei Hilfe, beispielsweise durch Informationen über die Nutzung der öffentlichen Dokumentenregister.

(3) Betrifft ein Antrag ein sehr umfangreiches Dokument oder eine sehr große Zahl von Dokumenten, so kann sich das Organ mit dem Antragsteller informell beraten, um eine angemessene Lösung zu finden.

(4) Die Organe informieren die Bürger darüber, wie und wo Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt werden können, und leisten ihnen dabei Hilfe."

III — Sachverhalt und Verfahren

18. Die Verordnung Nr. 659/1999 regelt das Prüfverfahren von Beihilfen. Dessen Art. 20 regelt die Rechte der Beteiligten:

A — *Hintergrund*

„(1) Jeder Beteiligte kann nach der Entscheidung der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens eine Stellungnahme nach Artikel 6 abgeben. Jeder Beteiligte, der eine solche Stellungnahme abgegeben hat, und jeder Empfänger einer Einzelbeihilfe erhält eine Kopie der von der Kommission gemäß Artikel 7 getroffenen Entscheidung.

1. Beihilfeverfahren C 19/2000

19. Die TGI ist eine deutsche Gesellschaft mit Sitz in Ilmenau im Freistaat Thüringen. Sie ist eine Herstellerin von Spezialglas. Im Jahr 1997 beschlossen die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, der Freistaat Thüringen und ein privater Investor eine konzertierte Aktion zur finanziellen Unterstützung der TGI.

(2) Jeder Beteiligte kann der Kommission Mitteilung über mutmaßlich rechtswidrige Beihilfen und über eine mutmaßlich missbräuchliche Anwendung von Beihilfen machen. Bestehen für die Kommission in Anbetracht der ihr vorliegenden Informationen keine ausreichenden Gründe, zu dem Fall eine Auffassung zu vertreten, so unterrichtet sie den betreffenden Beteiligten hiervon. Trifft die Kommission in einem Fall, zu dem ihr eine solche Mitteilung zugegangen ist, eine Entscheidung, so übermittelt sie dem betreffenden Beteiligten eine Kopie der Entscheidung.

20. Deutschland notifizierte der Kommission mit Schreiben vom 1. Dezember 1998 die Maßnahmen der konzertierten Aktion. Die Kommission leitete mit Schreiben vom 4. April 2000 ein förmliches Prüfverfahren nach Art. 88 Abs. 2 EG unter dem Aktenzeichen C 19/2000 ein. [5]

(3) Jeder Beteiligte erhält auf Antrag eine Kopie jeder nach den Artikeln 4 und 7, nach Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 11 getroffenen Entscheidung."

5 — Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag zur Beihilfe C 19/2000 (ex NN 147/98) — Beihilfemaßnahmen zugunsten der Technischen Glaswerke Ilmenau GmbH, Deutschland (ABl. 2000, C 217, S. 10).

21. Am Beihilfeverfahren beteiligte sich insbesondere Schott Glas, ein Konkurrent der TGI, mit einer schriftlichen Stellungnahme.

22. Am 12. Juni 2001 erließ die Kommission in diesem Verfahren die Entscheidung 2002/185/EG. [6] Sie erklärte einen Preisnachlass von 4 Millionen Deutschen Mark zugunsten des Investors für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt. Drei weitere Maßnahmen der konzertierten Aktion wurden aus diesem Beihilfeverfahren ausgegliedert und einem zweiten förmlichen Prüfverfahren vorbehalten. Die Klage der TGI gegen diese Entscheidung wies das Gericht erster Instanz mit Urteil vom 8. Juli 2004 ab. [7] Das hiergegen von TGI eingelegte Rechtsmittel blieb erfolglos. [8]

2. Beihilfeverfahren C 44/2001

23. Die Kommission eröffnete mit Schreiben vom 3. Juli 2001 ein zweites förmliches Prüfverfahren nach Art. 88 Abs. 2 EG unter dem Aktenzeichen C 44/2001 hinsichtlich der aus dem Beihilfeverfahren C 19/2000 ausgegliederten Maßnahmen. [9]

24. Dieses Verfahren schloss die Kommission am 2. Oktober 2002 mit der Entscheidung 2003/383/EG ab, in der sie zwei der untersuchten Maßnahmen der konzertierten Aktion für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärte. [10] Auch diese Entscheidung hat die TGI angefochten, doch wurde dieses Verfahren nach der Zurückweisung des Rechtsmittels im Verfahren über die erste Entscheidung eingestellt. [11]

B — *Das vorliegende Verfahren betreffend den Zugang zur Akte*

1. Verwaltungsverfahren

25. Die TGI beantragte bei der Kommission im Rahmen ihrer Stellungnahme zum zweiten förmlichen Prüfverfahren C 44/2001 am

6 — Entscheidung 2002/185/EG der Kommission vom 12. Juni 2001 über die staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Technischen Glaswerke Ilmenau GmbH, Deutschland, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2001) 1549 (ABl. 2002, L 62, S. 30).

7 — Urteil des Gerichts vom 8. Juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission (T-198/01, Slg. 2004, II-2717).

8 — Urteil vom 11. Januar 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission (C-404/04 P, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Leitsätze abgedruckt in Slg. 2007, I-1*).

9 — Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag zur Beihilfe C 44/2001 (ex NN 147/98) — Beihilfe zugunsten der Technischen Glaswerke Ilmenau GmbH, Deutschland (ABl. 2001, C 272, S. 2).

10 — Entscheidung 2003/383/EG der Kommission vom 2. Oktober 2002 über die staatliche Beihilfe C 44/01 (ex NN 147/98), die Deutschland der Technischen Glaswerke Ilmenau GmbH gewährt hat, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2002) 2147 (ABl. 2003, L 140, S. 30).

11 — Beschluss des Gerichts vom 16. Mai 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission (T-378/02, mitgeteilt im ABl. 2007, C 183, S. 41).

24. Oktober 2001 Einsicht in eine nicht vertrauliche Fassung der Akten. Diesen Antrag lehnte die Kommission am 23. November 2001 ab.

26. Mit Schreiben vom 1. März 2002 stellte die TGI bei der Kommission den Antrag auf Zugang zu Dokumenten „in allen [ihr] Unternehmen … betreffenden Beihilfen und insbesondere in der Beihilfesache C 44/2001“. [12] Sie stützte ihren Antrag auf die Verordnung Nr. 1049/2001. Die Kommission lehnte diesen Antrag am 27. März 2002 mit Verweis auf Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ab. Die von der TGI begehrten Dokumente seien „Teil des laufenden förmlichen Prüfverfahrens C 44/2001.“

27. Am 15. April 2002 stellte die TGI einen Zweitantrag nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung an das Generalsekretariat der Kommission. Dieses wies den Zweitantrag mit der angefochtenen Entscheidung vom 28. Mai 2002 ab. Die Ablehnung wurde ebenfalls auf Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung gestützt, wie in Randnr. 12 des angefochtenen Urteils wiedergegeben:

„… 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.

…

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. …“

2. Erstinstanzliches Gerichtsverfahren

28. Die TGI erhob gegen diese Entscheidung am 8. August 2002 Klage zum Gericht. Dabei wurde sie vom Königreich Schweden und der Republik Finnland unterstützt. Die Kommission beantragte ihrerseits, die Klage abzuweisen. Sie wurde von der Firma Schott Glas unterstützt.

12 — Darüber hinaus beantragte TGI Zugang zu allen Dokumenten, die staatliche Beihilfen zugunsten ihres Konkurrenten Schott Glas betreffen. Dieser Teilantrag ist jedoch nicht Gegenstand des Rechtsmittels. Daher ist auf die schutzwürdigen Interessen Schotts an diesen Dokumenten nicht weiter einzugehen.

29. Das Gericht hat mit Urteil vom 14. Dezember 2006 die Entscheidung der Kommission vom 28. Mai 2002 für nichtig erklärt, soweit damit der Zugang zu Dokumenten verweigert wurde, die die Verfahren zur Prüfung der der TGI gewährten Beihilfen betreffen. [13]

3. Rechtsmittelverfahren

30. Mit dem am 28. Februar 2007 per E-Mail bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingelegten Rechtsmittel, dessen Original am 8. März 2007 postalisch einging, beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

— das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit damit die Entscheidung der Kommission vom 28. Mai 2002 für nichtig erklärt wird, mit der der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, die die Verfahren zur Prüfung der der TGI gewährten Beihilfen betreffen, und

— die TGI zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verpflichten.

31. Die TGI und die Republik Finnland beantragen,

— das Rechtsmittel zurückzuweisen und

— die Kommission zur Tragung der Kosten des Verfahrens, einschließlich der Kosten der Rechtsmittelgegnerin, zu verurteilen.

32. Das Königreich Schweden beantragt ebenfalls die Abweisung der Klage, verzichtet aber auf einen Kostenantrag.

33. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 4. März 2008 wurde das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der TGI zugelassen.

34. Vor dem Gerichtshof wurde zunächst schriftlich und sodann, am 16. Juni 2009, mündlich verhandelt.

IV — Rechtliche Würdigung

35. Nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 kann jedermann, ohne Nachweis eines Interesses von der Kommission, dem Rat oder dem Parlament Zugang zu Dokumenten verlangen, die sich in deren Besitz befinden. Der Zugang darf nur verweigert werden, wenn eine der Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 vorliegt.

13 — Urteil des Gerichts vom 14. Dezember 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission (T-237/02, Slg. 2006, II-5131).

36. Im vorliegenden Fall geht es um die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001. Die Kommission gab die beantragten Dokumente nicht heraus, weil ihre Verbreitung den Schutz des Zwecks der Untersuchung einer staatlichen Beihilfe beeinträchtigen würde. Das Gericht hob diese Entscheidung auf, da die Kommission nicht für jedes einzelne Dokument geprüft habe, ob die Ausnahme tatsächlich gegeben sei.

37. Die Kommission greift das angefochtene Urteil mit insgesamt fünf Rechtsmittelgründen an, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

— Der in Randnr. 77 des angefochtenen Urteils niedergelegte Maßstab für das Eingreifen einer Ausnahme, d. h. für die Beeinträchtigung eines Schutzguts, sei rechtsfehlerhaft (vierter Rechtsmittelgrund).

— Die in den Randnrn. 78 und 85 des angefochtenen Urteils enthaltene Auslegung sei rechtsfehlerhaft, wonach sich die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 genannten Ausnahmen auf das einzelne Dokument beziehen und nicht auf eine Dokumentenkategorie (dritter Rechtsmittelgrund).

— Die in den Randnrn. 85 bis 89 und 93 des angefochtenen Urteils enthaltene Auslegung sei rechtsfehlerhaft, da alle Dokumente aus einem laufenden Beihilfeverfahren offenkundig in vollem Umfang von dem Ausnahmegrund in Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst würden (erster und zweiter Rechtmittelgrund, sowie erster Teil des fünften Rechtsmittelgrundes).

— Das Gericht habe den Schutz interner Dokumente nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung verkannt (zweiter Teil des fünften Rechtsmittelgrundes).

A — *Zulässigkeit des Rechtsmittels*

38. Die TGI bestreitet die Zulässigkeit des Rechtsmittels in seiner Gesamtheit. Die Kommission stütze das Rechtsmittel auf ein Vorbringen, welches das Gericht bereits als unzulässig zurückgewiesen habe.

39. Das Rechtsmittel kann gemäß Art. 113 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs den vor dem Gericht verhandelten Streitgegenstand nicht verändern. Im Rahmen eines Rechtsmittels ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs somit darauf beschränkt, zu überprüfen, wie das Gericht die vor ihm erörterten Klagegründe gewürdigt hat. [14] Daher kann sich eine Rechtsmittelführerin nicht auf

14 — Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Slg. 2005, I-5425, Randnr. 165).

Gründe berufen, die das Gericht als unzulässig zurückgewiesen hat, wenn diese Feststellung der Unzulässigkeit nicht selbst angefochten wird. [15] Mit anderen Worten: Wenn das Gericht einen Klagegrund als unzulässig zurückgewiesen hat, so kann das Rechtsmittel zwar diese Zurückweisung beanstanden, doch ob der zurückgewiesene Klagegrund durchgreifen könnte, ist zunächst unerheblich.

40. Nach Ansicht von TGI ist die von der Kommission aufgeworfene Rechtsfrage nicht die vermeintlich rechtsfehlerhafte Anwendung des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 durch das Gericht. Vielmehr zielten die Rechtsmittelgründe der Kommission auf die Rechtsfrage ab, ob die Verordnung Nr. 659/1999 „lex specialis" gegenüber der Verordnung Nr. 1049/2001 sei. Entsprechendes Vorbringen der Streithelferin Schott Glas hat das Gericht jedoch in Randnr. 41 des angefochtenen Urteils als unzulässig zurückgewiesen, ohne dass die Kommission diese Zurückweisung angreifen würde.

41. Diese Zulässigkeitsrüge der TGI überzeugt mich nicht, da sie Klagegründe und Argumente in unzulässiger Weise vermengt. Es trifft zwar zu, dass die Kommission sich im Wesentlichen auf den besonderen Charakter des Beihilfenkontrollverfahrens beruft. Sie trägt jedoch nicht vor, die Verordnung Nr. 659/1999 sei „lex specialis" gegenüber der Verordnung Nr. 1049/2001. Wie das Gericht zu Recht festgestellt hat, würde sie damit ihre eigene prozessuale Position erschüttern, da die angegriffene Entscheidung auf die falsche Rechtsgrundlage gestützt worden und somit rechtswidrig wäre. Vielmehr vertritt die Kommission die Auffassung, die Wertungen der Verordnung Nr. 659/1999 seien bei der Auslegung des Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu berücksichtigen. Dies habe das Gericht nicht ausreichend getan. Die Kommission wirft damit jedoch nicht direkt die Rechtsfrage nach dem Verhältnis der beiden Sekundärrechtsakte zueinander auf.

42. Allerdings geht der zweite Teil des fünften Rechtsmittelgrundes über den Verfahrensgegenstand hinaus. Mit diesem Vorbringen beanstandet die Kommission, das Gericht habe den Schutz interner Dokumente nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 verkannt. Die Kommission hat jedoch die angegriffene Entscheidung nicht mit dieser Bestimmung begründet. Vielmehr ging es immer nur darum, ob die Kommission die Dokumente nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich verweigern durfte. Daher war dieses Vorbringen bislang nicht Verfahrensgegenstand und ist somit unzulässig.

B — *Begründetheit des Rechtsmittels*

43. Die zulässigen Rechtsmittelgründe betreffen im Wesentlichen zwei Bereiche. Zum einen wendet sich die Kommission gegen die grundlegenden methodischen Annahmen des Gerichts. Die Kommission bestreitet, dass eine Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2

15 — Urteile vom 22. Dezember 1993, Eppe/Kommission (C-354/92 P, Slg. 1993, I-7027, Randnr. 13), und vom 2. April 2009, France Télécom/Kommission (C-202/07 P, Slg. 2009, I-2369, Randnr. 93).

der Verordnung Nr. 1049/2001 nur eingreift, wenn die Gefahr der Beeinträchtigung eines Schutzguts angemessen absehbar und nicht nur hypothetisch ist (vierter Rechtsmittelgrund, dazu unter 1.), und dass jedes beantragte Dokument daraufhin geprüft werden muss, ob es unter eine Ausnahme vom Zugangsrecht fällt (dritter Rechtsmittelgrund, dazu unter 2.).

44. Zum anderen vertritt sie die Auffassung, der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten, d. h. die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasse in jedem Fall alle betroffenen Dokumente, da sie in der Verfahrensakte eines laufenden Beihilfenkontrollverfahrens enthalten seien (erster und zweiter Rechtsmittelgrund sowie erster Teil des fünften Rechtsmittelgrundes, dazu unter 3.).

Das Gericht stellte dazu in Randnr. 77 unter Bezugnahme auf seine eigene Rechtsprechung fest:

„Doch kann der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen (…). 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 (…). Die Prüfung, die das Organ durchführen muss, um eine Ausnahme anzuwenden, muss daher konkret sein und aus der Begründung der Entscheidung hervorgehen (…).“

1. Zur Beeinträchtigung eines Schutzguts (vierter Rechtsmittelgrund)

a) Zum Verhältnis zwischen Grundsatz und Ausnahme beim Zugang zu Dokumenten

45. Mit dem vierten Rechtsmittelgrund wendet sich die Kommission gegen den vom Gericht herangezogenen Maßstab der Beeinträchtigung des Schutzguts einer Ausnahme.

46. Die Kommission beanstandet, das Gericht stütze sich zu Unrecht auf die Annahme, der Zugang zu Dokumenten sei der

Grundsatz, während die Ablehnung als Ausnahme gelte und daher eng auszulegen sei.

47. Ganz abgesehen davon, dass diese Annahme dem angegriffenen Urteil höchstens implizit zugrunde liegt, entspricht sie der ständigen Rechtsprechung, nicht nur des Gerichts, [16] sondern auch des Gerichtshofs. [17] Wie Schweden, Finnland und TGI sehe ich keinen Anlass, sie in Frage zu stellen. Nach Art. 1 Abs. 2 EU werden in der Europäischen Union die Entscheidungen möglichst offen getroffen. In diesem Sinne sieht Art. 255 EG ein Recht auf Zugang zu Dokumenten vor, das auch in Art. 42 der Charta der Grundrechte anerkannt wird. [18] Dementsprechend zielt die Verordnung Nr. 1049/2001 nach ihrem Art. 1 Buchst. a und dem vierten Erwägungsgrund auf größtmöglichen Zugang zu Dokumenten ab und stellt im elften Erwägungsgrund fest, dass grundsätzlich alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein sollten. Folglich müssen die Ausnahmen vom Zugang so eng wie möglich ausgelegt werden.

48. In diesem Licht ist zu prüfen, ob das Gericht seiner Prüfung den richtigen Maßstab für die Anwendung der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zugrunde gelegt hat.

b) Zur notwendigen Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung eines Schutzguts

49. Da die Kommission den mangelnden Bezug der Argumentation des Gerichts zum Text der Verordnung Nr. 1049/2001 rügt, ist

16 — Urteile des Gerichts vom 23. November 2004, Turco/Rat (T-84/03, Slg. 2004, II-4061, Randnr. 34), vom 11. März 2009, Borax Europe/Kommission (T-121/05, Randnr. 35), und Borax Europe/Kommission (T-166/05, Randnr. 42). Bereits auf Basis der Rechtslage vor Erlass der Verordnung Nr. 1049/2001 siehe die Urteile vom 5. März 1997, WWF UK/Kommission (T-105/95, Slg. 1997, II-313, Randnr. 56), und vom 7. Dezember 1999, Interporc/Kommission (T-92/98, Slg. 1999, II-3521, Randnr. 40).

17 — Urteile vom 1. Februar 2007, Sison/Rat (C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 63), vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission (C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389, Randnr. 66), und vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 36). Bereits auf Basis der Rechtslage vor Erlass der Verordnung Nr. 1049/2001 siehe die Urteile vom 11. Januar 2000, Niederlande und van der Wal/Kommission (C-174/98 P und C-189/98 P, Slg. 2000, I-1, Randnr. 27), und vom 6. März 2003, Interporc/Kommission (C-41/00 P, Slg. 2003, I-2125, Randnr. 48), jeweils zum Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission, sowie das Urteil vom 6. Dezember 2001, Rat/Hautala (C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Randnr. 25), zum Beschluss 93/731/EG des Rates.

18 — Mittlerweile gibt es auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Anzeichen dafür, dass die Meinungsfreiheit nach Art. 10 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein Recht auf Zugang zu Informationen enthält: EGMR, zweite Sektion, Urteile Társaság a Szabadságjogokért/Ungarn vom 14. April 2009 (noch nicht in den Reports of Judgements and Decisions veröffentlicht, § 28) und Kenedi/Ungarn vom 26. Mai 2009 (noch nicht in den Reports of Judgements and Decisions veröffentlicht, § 43), für den Fall, dass diese Informationen Voraussetzung der Meinungsäußerung sind. Eine solche Auslegung von Art. 10 wurde in den Urteilen Leander/Schweden vom 26. März 1987 (Serie A, Nr. 116, S. 29, § 74), Gaskin/Vereinigtes Königreich vom 7. Juli 1989 (Serie A, Nr. 160, S. 21, § 52), Guerra u. a./Italien vom 19. Februar 1998 (Reports of Judgements and Decisions 1998-I, S. 226, § 53) sowie Roche/Vereinigtes Königreich vom 19. Oktober 2005 (Reports of Judgements and Decisions 2005-X, § 172) noch abgelehnt.

zunächst auf den Wortlaut der Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 hinzuweisen: Eine Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten setzt immer voraus, dass der Schutz eines bestimmten Interesses *beeinträchtigt* würde. Es ist folglich notwendig, eine Prognose zu treffen. Zu klären ist, wie hoch die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung eines Schutzguts durch die Verbreitung des Dokuments sein muss.

50. Schon die Verwendung des Begriffs „beeinträchtigen" zeigt, dass die Ausnahmen nicht bereits eingreifen, wenn ein Schutzgut nur berührt ist. Dies unterstreichen die Unterschiede zwischen der Formulierung des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 und den vor Erlass der Verordnung geltenden Regeln. Letztere ließen die bloße Möglichkeit einer Schutzverletzung ausreichen, um den Zugang zu verweigern. [19] Daraus ist zu schließen, dass der Gesetzgeber eine gegenüber der früheren Regelung restriktivere Anwendung der Ausnahmen anstrebt.

51. Es wäre danach vorstellbar, für das Eingreifen einer Ausnahme zu verlangen, dass die Verbreitung des Dokuments das geschützte Interesse mit Sicherheit oder zumindest ohne vernünftigen Zweifel beeinträchtigen würde.

52. Der Gerichtshof hat in Übereinstimmung mit der von der Kommission kritisierten Auffassung des Gerichts die Schwelle für das Eingreifen von Ausnahmen allerdings niedriger angesetzt. In Bezug auf das Schutzgut Rechtsberatung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 reicht es bereits aus, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung angemessen absehbar und nicht rein hypothetisch ist. [20]

53. Dies ist ein ausgewogener Mittelweg, der auch für den Schutz von Untersuchungstätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 angewendet werden sollte. Sicherheit oder die Abwesenheit vernünftiger Zweifel bezüglich einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses wäre *ex ante* nur selten nachweisbar. Daher würde man in vielen Fällen seine Schädigung in Kauf nehmen. Wenn man dagegen schon hypothetische Gefahren für ein Schutzgut ausreichen lassen würde, wäre nicht nur die Wortlautgrenze der Ausnahmeregelungen überschritten, sondern auch das Ziel größtmöglichen Zugangs würde seines Sinnes entleert. Stattdessen würde man die Ausnahmen vom Zugangsrecht maximieren. Hypothesen einer Schädigung lassen sich nämlich fast immer entwickeln.

54. Das Gericht ist folglich bei der Prüfung des Eingreifens einer Ausnahme vom richtigen Maßstab ausgegangen.

19 — Siehe Art. 4 des Beschlusses 93/731/EG des Rates und die Regelung der Ausnahmen in dem für die Kommission geltenden Verhaltenskodex.

20 — Urteil Schweden und Turco/Rat (zitiert in Fn. 17, Randnr. 43).

c) Zur Rückausnahme des überwiegenden öffentlichen Interesses

55. Bei den Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist zusätzlich zu beachten, dass sie nicht eingreifen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments besteht. Daher ist zusätzlich zu prüfen, ob nicht ein solches Interesse besteht, das diese Verbreitung trotz der Beeinträchtigung des Schutzguts rechtfertigt.

56. Es gilt, das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse daran abzuwägen, dieses Dokument zugänglich zu machen. Dabei sind die Vorteile zu berücksichtigen, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. [21]

d) Zur Anwendung des Zugangsrechts auf Verwaltungsverfahren

57. Die Kommission vertritt allerdings die Auffassung, die Verordnung Nr. 1049/2001 ziele nach ihrem 6. Erwägungsgrund und Art. 12 Abs. 2 insbesondere auf legislative Dokumente ab, d. h. Dokumente betreffend die Rechtsetzung. Dementsprechend sehe Art. 13 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht vor, Dokumente mit Bezug auf beihilfenrechtliche Untersuchungen im Amtsblatt zu veröffentlichen.

58. Der Kommission ist zuzugeben, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 die Zugänglichkeit bestimmter Arten von Dokumenten besonders fördern will. Dies sind insbesondere Dokumente mit Bezug zur Rechtsetzung sowie zur Entwicklung von Politiken oder Strategien. Diese Dokumente sind von besonderem Interesse für die Öffentlichkeit, was auch Art. 207 Abs. 3 Unterabs. 2 EG für die Gesetzgebungstätigkeit des Rats bestätigt.

59. Die Kommission verkennt mit dieser Argumentation jedoch, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 zwar in diesen Bereichen noch umfassender Transparenz herstellen soll, [22] aber nach Art. 2 Abs. 3 auch ausdrücklich den Zugang zu den Dokumenten aus *allen* Tätigkeitsbereichen der Union vorsieht. Die

21 — Urteil Schweden und Turco/Rat (zitiert in Fn. 17, Randnr. 45).

22 — Urteil Schweden und Turco/Rat (zitiert in Fn. 17, Randnr. 46).

Verfahrensakten der Beihilfenkontrolle sind davon nicht ausgenommen. Ausnahmen können nur auf Art. 4 gestützt werden. Und danach ist eine Beeinträchtigung der aufgeführten Schutzgüter erforderlich.

60. Außerdem ist das öffentliche Interesse an der Beihilfenkontrolle nicht zwingend geringer als das öffentliche Interesse an legislativen Verfahren. Es gibt zwar viele Verwaltungsverfahren von sehr begrenztem öffentlichem Interesse, doch ist die Beihilfenkontrolle häufig und zu Recht von großem Interesse. Sie betrifft die Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten und insbesondere Maßnahmen zur Schaffung oder zum Erhalt von Arbeitsplätzen.

e) Zu den praktischen Schwierigkeiten der Anwendung des Zugangsrechts

61. Die Kommission wendet außerdem ein, innerhalb der relativ knappen Fristen zur Bescheidung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten sei es kaum möglich, alle Dokumente einer umfangreichen Verfahrensakte der Beihilfenkontrolle dieser Prüfung zu unterziehen. Sie werde zusätzlich dadurch erschwert, dass oft Stellungnahmen in unterschiedlichen Sprachen eingingen.

62. Die Kommission befürchtet, dass die Beihilfenkontrolle darunter leiden müsste, wenn die zuständigen Dienststellen zuviel Zeit in die Bearbeitung von Zugangsanträgen investieren würden. Eine Behinderung der Kommission bei der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben könne aber nicht das Ziel der Verordnung Nr. 1049/2001 sein. Vielmehr sei der Gesetzgeber offensichtlich von deutlich weniger umfangreichen Anträgen auf Zugang zu einzelnen Dokumenten ausgegangen.

63. Das Gericht hat ein ähnliches Vorbringen des erstinstanzlichen Streithelfers Schott Glas zur Arbeitslast der Kommission in Randnr. 96 des angefochtenen Urteils als unzulässig zurückgewiesen. Ob darin ein relevanter Rechtsfehler liegt, muss mangels einer entsprechenden Rüge der Kommission nicht weiter geprüft werden. Jedenfalls ist die Kommission nicht daran gehindert, ihre Arbeitsbelastung als *Argument* für die Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 vorzutragen.

64. In der Sache greift dieses Vorbringen allerdings nicht durch. Etwaige nachteilige Auswirkungen auf die Erfüllung der herkömmlichen Hauptaufgaben der zuständigen Dienststellen können eine pauschale Begrenzung des Zugangsrechts nicht rechtfertigen. Vielmehr haben Art. 1 Abs. 2 EU, Art. 255 EG, Art. 42 der Charta der Grundrechte und die Verordnung Nr. 1049/2001 den Organen eine neue, zusätzliche Aufgabe zugewiesen: Sie müssen in der Lage sein, dem Bürger die gewünschten Dokumente herauszugeben, soweit dem nicht schutzwürdige Interessen entgegenstehen. Dagegen ist nicht vorgesehen,

dass bestimmte Dienste der Kommission von dieser Aufgabe befreit sind.

65. Die aus dieser neuen Aufgabe resultierenden Lasten müssen durch geeignete Maßnahmen minimiert werden. Art. 6 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht in diesem Zusammenhang vor, bei Anträgen, die eine sehr große Zahl von Dokumenten betreffen, den Antragsteller informell zu konsultieren, um eine angemessene Lösung zu finden. [23]

66. Intern müssen die zuständigen Dienststellen vor allem kritisch hinterfragen, inwieweit ihre Geheimhaltungsbedürfnisse im Licht der Verordnung Nr. 1049/2001 fortbestehen können. Die Herausgabe von Dokumenten ist häufig weniger aufwendig als die Begründung einer Ablehnung in den Grenzbereichen der Ausnahmen oder jenseits davon. Anträge können aber auch mit weniger Aufwand abgelehnt werden, wenn die zuständigen Stellen die Gründe für die vertrauliche Behandlung von Dokumenten präzise identifiziert haben. Auf dieser Grundlage können die zuständigen Bediensteten geschult und die Behandlung von Dokumenten kann von vornherein im Hinblick auf etwaige Zugangsersuchen optimiert werden. Zu denken ist neben einer elektronischen Erfassung, die die Dokumentensuche und ihre Vervielfältigung erleichtert, etwa an die Kennzeichnung sensibler Dokumente oder Abschnitte und an die Strukturierung von Dokumenten oder Akten in vertrauliche und nicht vertrauliche Teile.

67. Da die Verordnung Nr. 1049/2001 unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anzuwenden ist, [24] erscheint es im Übrigen nicht ausgeschlossen, in Ausnahmefällen im Interesse der ordnungsgemäßen Erfüllung eilbedürftigerer anderer Verwaltungsaufgaben von der fristgerechten Entscheidung über einen Zugangsantrag abzusehen. [25] Zu denken ist vorliegend insbesondere an die Phase vor der Eröffnung eines förmlichen Verfahrens der Beihilfenkontrolle. Die Entscheidung über die Eröffnung muss nach Art. 4 der Verordnung Nr. 659/1999 innerhalb von zwei Monaten nach vollständiger Anmeldung der Beihilfe erfolgen, da die Beihilfe andernfalls als genehmigt gilt. Die Annahme eines Ausnahmefalls setzt allerdings neben dem Scheitern einer gütlichen Einigung mit dem Antragsteller voraus, dass die Kommission die notwendigen Kapazitäten bereithält, um normalerweise — in nicht besonders komplexen Fällen auch während des Vorverfahrens — Zugangsanträge im Bereich der Beihilfenkontrolle fristgerecht zu bearbeiten.

68. Wie das Gericht in Randnr. 95 des angegriffenen Urteils feststellte, hat sich die Kommission bei der Ablehnung des Zugangsantrags nicht auf eine übermäßige

23 — So dokumentiert das Urteil des Gerichts vom 10. September 2008, Williams/Kommission (T-42/05, Randnrn. 14 f.), eine Lösungsmöglichkeit, nämlich die Vereinbarung einer zeitlich gestaffelten Abarbeitung eines umfangreichen Zugangsantrags.

24 — Siehe das Urteil Rat/Hautala (zitiert in Fn. 17, Randnrn. 27 ff.).

25 — Urteil Rat/Hautala (zitiert in Fn. 17, Randnr. 30), und Urteil des Gerichts vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission (T-2/03, Slg. 2005, II-1121, Randnrn. 102 ff.).

Arbeitsbelastung berufen. Daher ist es nicht notwendig, den Gedanken einer Verweigerung wegen anderer dringender Aufgaben hier weiter zu verfolgen.

69. Somit kann in Bezug auf den in Randnr. 77 des angefochtenen Urteils definierten Prüfungsmaßstab der Beeinträchtigung eines Schutzguts kein Rechtsfehler festgestellt werden, und demnach ist der vierte Rechtsmittelgrund abzuweisen.

2. Zur individuellen Prüfung von Dokumenten (dritter Rechtsmittelgrund)

70. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund rügt die Kommission die Feststellung des Gerichts in den Randnrn. 78 und 85 des angefochtenen Urteils. Danach beziehen sich die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 genannten Ausnahmen auf das einzelne Dokument und nicht auf eine Dokumentenkategorie.

71. Die Kommission vertritt dagegen die Auffassung, sie sei berechtigt, ohne individuelle Prüfung einzelner Dokumente den Zugang zur Akte eines Beihilfeverfahrens zu verweigern.

72. Der Gerichtshof hat jedoch bereits entschieden, dass das Gemeinschaftsorgan, bei dem die Verbreitung eines Dokuments beantragt wurde, in jedem Einzelfall prüfen muss, ob es unter die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen vom Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe fällt. [26]

73. Die Prüfung einzelner Dokumente entspricht den Regelungen über die Ausnahmen vom Zugangsrecht in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001. Nach den Abs. 1, 2 und 3 verweigern die Organe den Zugang zu jeweils *einem* Dokument, wenn die Ausnahmen vorliegen. Auch die Berücksichtigung der Interessen Dritter nach den Abs. 4 und 5, die Prüfung des teilweisen Zugangs nach Abs. 6 und die Regelung über den Wegfall von Ausnahmen durch Zeitablauf nach Abs. 7 beziehen sich auf das einzelne Dokument.

74. Diese Regelungstechnik ist die zwingende Konsequenz von Ausnahmen, die unmittelbar auf der Beeinträchtigung bestimmter Interessen durch die Verbreitung von Dokumenten beruhen. Eine solche Beeinträchtigung kann nur aufgrund einer individuellen Würdigung der in dem fraglichen Dokument enthaltenen Informationen festgestellt werden.

75. Dem kann die Kommission nicht erfolgreich entgegenhalten, dass ein Dokument nach der Definition des Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Mehrzahl von Inhalten enthalten könne. Dies versteht sie dahin gehend, dass diese unterschiedlichen Informationen gemeinsam geprüft werden müssten, und leitet daraus offenbar ab, man könne eine Mehrzahl von Inhalten

26 — Urteil Schweden und Turco/Rat (zitiert in Fn. 17, Randnr. 35).

auch dann gemeinsam beurteilen, wenn sie in mehreren Dokumenten enthalten sei.

76. Wie Finnland vorträgt, ist jedoch das Gegenteil richtig: Wenn nur bestimmte Inhalte, d. h. Teile des angeforderten Dokuments, einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 freigegeben. Im Prinzip muss daher jeder einzelne Inhalt eines Dokuments, d. h. jede darin enthaltene Information, daraufhin geprüft werden, ob die Verbreitung ein Schutzgut beeinträchtigt.

77. Weiterhin vertritt die Kommission die Auffassung, da Zugang zu einer Verfahrensakte beantragt worden sei, müsse es auch möglich sein, die Prüfung auf die Verfahrensakte insgesamt zu beschränken, ohne einzelne Dokumente zu würdigen. Sie stützt sich insoweit auf Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, der die Form und den Inhalt der „Anträge auf Zugang zu einem Dokument" regelt. Da dort — in der Verfahrenssprache der vorliegenden Sache (Deutsch) — von einem Dokument die Rede sei, müsse dieser Begriff in Art. 6 so ausgelegt werden wie in Art. 4. Wenn mit einem Antrag eine Vielzahl von Dokumenten gefordert werde, sei die Kommission auch berechtigt, diesen Antrag global zu würdigen, jedenfalls wenn die geforderten Dokumente gleichartig seien.

78. Es trifft zwar zu, dass Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 in der Mehrzahl der Sprachfassungen, darunter die deutsche und die englische Fassung, den Begriff „Dokument" in der Einzahl verwendet. Andere, insbesondere die französische und die finnische Fassung, verwenden ihn dagegen im Plural.

79. Die verschiedenen sprachlichen Fassungen einer Gemeinschaftsvorschrift müssen aber einheitlich ausgelegt werden. Falls die Fassungen voneinander abweichen, muss die Vorschrift daher anhand der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört, [27] sowie ggf. nach dem wirklichen Willen ihres Urhebers. [28]

80. Art. 4 und Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 verwenden zwar in einigen Sprachfassungen den gleichen Begriff, doch sie verfolgen völlig unterschiedliche Ziele. Art. 6 betrifft den Inhalt der Anträge. Die Bestimmung soll vor allem sicherstellen, dass die gewünschten Dokumente identifiziert werden, und klarstellen, dass eine Begründung nicht nötig ist. Wie Art. 6 Abs. 3 zeigt, kann ein Antrag mehrere Dokumente und sogar eine „sehr große Zahl von Dokumenten"

27 — Urteile vom 5. Dezember 1967, van der Vecht (19/67, Slg. 1967, 462, 473), vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, Slg. 1977, 1999, Randnrn. 13/14), vom 14. Juni 2007, Euro Tex (C-56/06, Slg. 2007, I-4859, Randnr. 27), und vom 21. Februar 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Slg. 2008, I-685, Randnr. 25).

28 — Urteile vom 12. November 1969, Stauder (29/69, Slg. 1969, 419, Randnr. 3), vom 7. Juli 1988, Moksel Import und Export (55/87, Slg. 1988, 3845, Randnr. 49), vom 20. November 2001, Jany u. a. (C-268/99, Slg. 2001, I-8615, Randnr. 47), und vom 27. Januar 2005, Junk (C-188/03, Slg. 2005, I-885, Randnr. 33).

umfassen. Dagegen wurde bereits dargelegt, dass die Prüfung des Antrags jedes einzelne Dokument, ja sogar jeden einzelnen Inhalt zum Gegenstand haben muss. Systematik und Zweck stützen somit die Unterschiede in der Auslegung des Begriffs Dokument, wie er in Art. 4 und Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 verwendet wird.

81. Der generelle Verzicht auf die individuelle Prüfung von Dokumenten (und Inhalten) würde vielmehr eine andere Gestaltung der Ausnahmen voraussetzen. So hat die Kommission vorgeschlagen, die Verordnung Nr. 1049/2001 dahin gehend zu ändern, dass Dokumente, die Teil der Verwaltungsakte zu einer Untersuchung oder von Verfahren sind, die einen individuellen Akt betreffen, öffentlich nicht zugänglich sind, bis die Untersuchung abgeschlossen oder der Akt endgültig ist. Darüber hinaus sollen Schriftstücke, die Informationen enthalten, die ein Organ im Rahmen solcher Verfahren von natürlichen oder juristischen Personen gesammelt oder erhalten hat, öffentlich überhaupt nicht zugänglich sein. [29] Vorliegend ist jedoch keine so gestaltete Ausnahme zu beurteilen.

82. Die Kommission kann allerdings genau wie der Antragsteller ihre jeweilige Erklärung zusammenfassend gestalten. Sowohl ein Antrag als auch die Gewährung des Zugangs können sich auf eine Vielzahl von Dokumenten beziehen, soweit diese nur eindeutig identifiziert werden. Bei der Ablehnung kann sich die Kommission zumindest auf allgemeine Annahmen stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten können, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten. Sie muss sich jedoch in jedem Einzelfall vergewissern, ob die allgemeinen Erwägungen, die normalerweise für einen bestimmten Dokumententypus gelten, tatsächlich auf das betreffende Dokument Anwendung finden, dessen Verbreitung beantragt wird. [30]

83. Entsprechende Feststellungen hat das Gericht in den Randnrn. 78, 85 und 86 des angegriffenen Urteils rechtsfehlerfrei getroffen. Daher ist der dritte Rechtsmittelgrund abzuweisen. Ob die Kommission bei der Ablehnung des Zugangsantrags zu Recht Kategorien gebildet hat, ist nachfolgend zu untersuchen.

3. Zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten

84. Der erste und zweite Rechtsmittelgrund sowie der erste Teil des fünften Rechtsmittelgrundes betreffen die Reichweite der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der

29 — Art. 2 Abs. 6 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM(2008) 229 endg. Das Parlament hat diesen Änderungsvorschlag allerdings am 11. März 2009 in erster Lesung abgelehnt (Parlamentsdokument P6_TA-PROV(2009)0114, siehe auch Ratsdokument 7394/09).

30 — Urteil Schweden und Turco/Rat (zitiert in Fn. 17, Randnr. 50).

Verordnung Nr. 1049/2001, d. h. den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten.

85. Das Gericht gibt in Randnr. 88 des angegriffenen Urteils die Begründung der Kommissionsentscheidung wie folgt wieder:

„Im Rahmen laufender Untersuchungen über die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt seien eine loyale Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den betroffenen Unternehmen unverzichtbar, damit sich diese Beteiligten frei äußern könnten. Eine Verbreitung von Dokumenten, die solche Untersuchungen beträfen, könne diesen Dialog stören und somit die Prüfung der Beschwerde beeinträchtigen."

86. Nach Randnr. 89 des angegriffenen Urteils überzeugte diese Begründung das Gericht nicht davon, dass alle Dokumente der Akte eines Beihilfenkontrollverfahrens offenkundig unter die Ausnahme für Untersuchungstätigkeiten fallen. Die Kommission hält diese Feststellung für rechtsfehlerhaft.

87. Dabei stützt sich die Kommission im gerichtlichen Verfahren vorrangig darauf, dass im Verfahren der Beihilfenkontrolle anderen Beteiligten als dem betroffenen Mitgliedstaat kein Recht auf Akteneinsicht gewährt werde [dazu unter a)]. Zielführender ist es allerdings, den in der Begründung der Kommissionsentscheidung enthaltenen Gedanken weiterzuverfolgen, inwieweit die Kommunikation mit dem betroffenen Mitgliedstaat schutzwürdig ist [dazu unter b)] und ob dieses Schutzgut insbesondere den Verzicht auf eine individuelle Prüfung der verlangten Dokumente erlaubt [dazu unter c)]. Die gleiche Prüfung ist hinsichtlich der Kommunikation mit anderen Beteiligten anzustellen [dazu unter d)].

a) Zur Stellung des Beihilfenempfängers im Verfahren der Beihilfenkontrolle

88. Die Kommission begründet die Offensichtlichkeit des Schutzbedürfnisses im ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und im zweiten Rechtsmittelgrund damit, dass im Verfahren der Beihilfenkontrolle andere Beteiligte als der betroffene Mitgliedstaat kein Recht auf Akteneinsicht geltend machen können.

89. Damit zielt die Kommission indirekt auf die Spezialität der Akteneinsicht im Beihilfeverfahren gegenüber der Verordnung Nr. 1049/2001 ab. Anders als TGI annimmt, versteht die Kommission das Recht auf Akteneinsicht nicht als technische *lex*

specialis, die die Annwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 ausschließen würde,[31] sondern zieht es zur Auslegung einer Ausnahme zum Recht auf Zugang zu Dokumenten heran.

90. Das Akteneinsichtsrecht ist Ausfluss der Verteidigungsrechte.[32] Es knüpft daher grundsätzlich an die Parteistellung in einem Verfahren an. Das Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen ist ein Verfahren, das gegenüber dem Mitgliedstaat eröffnet wird, der für die Gewährung der Beihilfe verantwortlich ist.[33]

91. Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, wie beispielsweise der Beihilfeempfänger, sind im Beihilfeverfahren keine Partei. Sie haben im Wesentlichen die Rolle einer Informationsquelle.[34] Dementsprechend sieht Art. 20 der Verordnung Nr. 659/1999 kein Akteneinsichtsrecht für diese Beteiligten vor.

92. Dies versteht die Kommission offenbar dahin gehend, dass anderen als dem betroffenen Mitgliedstaat der Zugang zur Verfahrensakte sogar *verboten* ist. Wie Schweden, Finnland und die TGI zu Recht betonen, ist ein Verbot jedoch weder der Verordnung Nr. 659/1999 noch der Rechtsprechung zu entnehmen. Im Gegenteil, jüngere Urteile lassen es sogar möglich erscheinen, dass ausnahmsweise ein Akteneinsichtsrecht besteht: Zwar können sich die Beteiligten in diesem Verfahren nicht auf die Verteidigungsrechte berufen, doch haben sie das Recht, an dem Verfahren so weit beteiligt zu werden, wie es unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls angemessen ist.[35] Das muss vorliegend allerdings nicht entschieden werden.

93. Jedenfalls erlaubt die Stellung dieser anderen Beteiligten im Beihilfeverfahren keine Rückschlüsse auf die Reichweite des Rechts auf Zugang zu Dokumenten. Sie weist keinen Bezug zur Anwendung einer Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf, insbesondere nicht zu der hier angewandten Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten. Vielmehr zeigt sich,

31 — Siehe oben, Nrn. 38 ff. Der Vorschlag der Kommission zur Verordnung Nr. 1049/2001, KOM(2000) 30 endg./2, sah in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 noch vor, dass Sondervorschriften hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten die Anwendung der Verordnung ausschließen sollten. Obwohl diese Regelung nicht in die Verordnung aufgenommen wurde, entschied das Gericht im Urteil vom 5. April 2005, Hendrickx/Rat (T-376/03, Slg. ÖD 2005, I-A-83 und II-379, Randnrn. 55 ff.), dass Bestimmungen über die Vertraulichkeit des beamtenrechtlichen Auswahlverfahrens der Anwendung der Verordnung entgegenstünden.

32 — Urteil vom 7. Januar 2004, Aalborg Portland u. a./Kommission (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P und C-219/00 P, Slg. 2004, I-123, Randnr. 68).

33 — Urteile vom 10. Juli 1986, Belgien/Kommission (234/84, Slg. 1986, 2263, Randnr. 29), und vom 24. September 2002, Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission (C-74/00 P und C-75/00 P, Slg. 2002, I-7869, Randnr. 81).

34 — Urteile vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France (C-367/95 P, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 45), und vom 6. Oktober 2005, Scott/Kommission (C-276/03 P, Slg. 2005, I-8437, Randnr. 34).

35 — Urteile vom 8. Mai 2008, Ferriere Nord/Kommission (C-49/05 P, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Leitsätze abgedruckt in Slg. 2008, I-68*, Randnr. 69), und vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission (C-521/06 P, Slg. 2008, I-5829, Randnr. 38).

dass der Grund für die Verweigerung der Akteneinsicht nichts damit zu tun hat, dass die Informationen in der Akte nicht verbreitet werden sollen. Entscheidend ist allein die verfahrensrechtliche Erwägung, dass den anderen Beteiligten keine Verteidigungsrechte zukommen.

94. Der von einem Verfahren betroffenen Partei soll mit der Akteneinsicht die Möglichkeit eröffnet werden, die Schriftstücke in einer Ermittlungsakte zu prüfen, die möglicherweise für ihre Verteidigung erheblich sind. Dieses Akteneinsichtsrecht wurde vom Gerichtshof namentlich für betroffene Unternehmen im Kartellverfahren anerkannt. [36] Dokumente, die einer unmittelbar betroffenen Partei nicht zugänglich gemacht wurden, können ihr auch nicht entgegengehalten werden. [37] Da die anderen Beteiligten nicht Partei des Beihilfeverfahrens sind, hält ihnen die Kommission auch keine Dokumente entgegen, zu denen Zugang zu gewähren wäre.

95. Weil die im Rahmen der Akteneinsicht gewährte Information primär ein Mittel zur Beteiligung an diesem Verfahren ist, kann — wie TGI darlegt — die Verweigerung der Akteneinsicht nicht separat angegriffen werden. [38] Sie kann jedoch als Verfahrensfehler die Gültigkeit der Entscheidung über die Beihilfe insgesamt in Frage stellen. [39]

96. Im Unterschied zur Akteneinsicht hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der Verordnung Nr. 1049/2001 keine rechtliche Bedeutung für das Verfahren der Beihilfenkontrolle. Diese Verordnung regelt gerade nicht, wie Bürger sich an solchen Verfahren beteiligen können. Insbesondere begründet der Zugang zu Dokumenten grundsätzlich keine Möglichkeit zur Stellungnahme im Beihilfeverfahren. Ein Streit über den Zugang zu Dokumenten einer Beihilfenakte berührt die Gültigkeit der Entscheidung über die Beihilfe nicht.

97. Die Unabhängigkeit der Verordnung Nr. 1049/2001 von dem Verfahren der Beihilfenkontrolle wird auch nicht durch ihren zweiten Erwägungsgrund in Frage gestellt. Danach ermöglicht Transparenz „eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der

36 — Urteile vom 13. Februar 1979, Hoffmann-La Roche/Kommission (85/76, Slg. 1979, 461, Randnrn 13 f.), vom 9. November 1983, Michelin/Kommission (322/81, Slg. 1983, 3461, Randnrn. 7 f.), vom 8. Juli 1999, Hercules Chemicals/Kommission (C-51/92 P, Slg. 1999, I-4235, Randnrn. 75 f.), und vom 15. Oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, Slg. 2002, I-8375, Randnrn. 315 ff.). Vgl. zu Informationsansprüchen von Beamten die Art. 26 f. des Statuts sowie das Urteil des Gerichts vom 8. Juli 2008, Franchet und Byk/Kommission (T-48/05, Slg. 2008, I-1585, Randnrn.126 ff.).

37 — Urteil Falck (zitiert in Fn. 33, Randnr. 81).

38 — Urteil vom 11. November 1981, IBM/Kommission (60/81, Slg. 1981, 2639, Randnr. 10).

39 — Vgl. zum Kartellrecht die in Fn. 36 zitierten Urteile Hercules Chemicals/Kommission, Randnr. 77, und Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission, Randnr. 317.

Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System." Dies könnte man als Hinweis auf eine Verfahrensbeteiligung der Allgemeinheit verstehen. Die Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und die Verantwortung der Verwaltung ihnen gegenüber sind jedoch nicht verfahrensrechtlich zu verstehen, sondern politischer Natur. Durch Transparenz sollen die Bürger Informationen erhalten, die es ihnen ermöglichen, die Praxis der Verwaltung sachgerecht zu beurteilen und ggf. zu kritisieren. Sie sollen jedoch nicht primär Einfluss auf den Ausgang einzelner Verfahren erhalten.

98. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten steht somit unabhängig neben dem Verfahren der Beihilfenkontrolle. Daher führen der Zugang zu Dokumenten und die Akteneinsicht nur zu einer in Bezug auf die Information faktisch vergleichbaren Situation, nicht aber — wie die Kommission vorträgt — zur gleichen Rechtsposition. Daraus folgt im Übrigen, dass das fehlende Akteneinsichtsrecht anderer Beteiligter des Beihilfeverfahrens auch nicht als *lex specialis* im Sinne des erstinstanzlichen Vorbringens von Schott Glas [40] die Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 insgesamt ausschließt.

99. Ein Wertungswiderspruch liegt auch nicht darin, dass die Kommission die Akteneinsicht mit einer relativ knappen Begründung verweigern kann, während die Begründungsanforderungen an eine Ablehnung des Zugangs zu Dokumenten relativ hoch sein können. Dieser Unterschied erklärt sich daraus, dass die Akteneinsicht mit dem einfachen Hinweis auf fehlende Verteidigungsrechte abgelehnt werden kann, während die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten die Darlegung von Ausnahmen voraussetzt. Es ist aber fast immer einfacher, darzulegen, dass ein Anspruch überhaupt nicht besteht, als Ausnahmen von einem grundsätzlich bestehenden Anspruch zu begründen.

100. Entgegen der Auffassung der Kommission wird diese Unabhängigkeit beider Rechtsansprüche voneinander durch das Urteil Sison bestätigt. Dort hat der Gerichtshof aus der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 1049/2001 abgeleitet, dass die Reichweite des danach bestehenden Zugangsanspruchs nicht davon abhängt, ob der Antragsteller die Informationen zur Durchsetzung seiner Rechtsposition benötigt. [41]

101. Dies bedeutet einerseits, dass Antragsteller mit rechtlich geschützten Interessen nach der Verordnung Nr. 1049/2001 keinen weiter gehenden Anspruch als andere auf Zugang zu Dokumenten haben. Andererseits ist der Anspruch dieser Antragsteller auch nicht weiter eingeschränkt als der Anspruch beliebiger Dritter. Ob manche Antragsteller das Dokument verlangen, um es zur Durchsetzung anderer Rechte zu verwenden, kann ihren Anspruch nach der

40 — Siehe dazu oben, Nrn. 40 f.

41 — Urteil Sison/Rat (zitiert in Fn. 17, Randnrn. 45 bis 48).

Verordnung Nr. 1049/2001 weder stärken noch schwächen. [42]

102. Deshalb begründet der Ausschluss der Akteneinsicht anderer Beteiligter im Beihilfeverfahren keine Ausnahme zum Recht auf Zugang zu Dokumenten, so dass der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und der zweite Rechtsmittelgrund nicht durchgreifen.

b) Zur Vertraulichkeit der Kommunikation mit dem betroffenen Mitgliedstaat

103. Wie die Kommission im zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes darlegt, verweigerte sie den Zugang, um die Durchführung des Verfahrens der Beihilfenkontrolle nicht zu gefährden. In diesem Verfahren seien loyale Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den betroffenen Unternehmen unverzichtbar, damit sich diese Beteiligten frei äußern könnten. Dieses Vertrauensverhältnis würde durch die Verbreitung von Verfahrensdokumenten gefährdet.

104. Das Gericht hat diese Begründung in Randnr. 89 des angefochtenen Urteils als zu allgemein zurückgewiesen. Insbesondere belege sie nicht, dass alle verweigerten Dokumente in vollem Umfang unter die Ausnahme fielen.

105. Es erschließt sich in der Tat nicht unmittelbar, dass der Schutz des Zwecks einer Untersuchung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 auch ein Vertrauensverhältnis mit dem betroffenen Mitgliedstaat einschließt. Wie Schweden vorträgt, würde man eher daran denken, dass Ermittlungsstrategien [43] und Quellen [44] geschützt werden.

106. Gleichwohl geht das Gericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Mitgliedstaaten von der Kommission erwarten dürfen, dass sie die Vertraulichkeit

42 — Dagegen besteht Anlass zu einer Überprüfung des Verfahrensrechts, wenn das Zugangsrecht nach der Verordnung Nr. 1049/2001 weiter reicht als die Verfahrensrechte von Parteien mit rechtlich geschützten Interessen. Grundsätzlich müsste das Verfahrensrecht nämlich diesen Interessen Rechnung tragen und den Betroffenen mehr Informationen zur Verfügung stellen als der Allgemeinheit.

43 — In diesem Sinne das Urteil des Gerichts vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission (T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 122).

44 — Vgl. das Urteil vom 7. November 1985, Adams/Kommission (145/83, Slg. 1985, 3539), zum Informantenschutz.

hinsichtlich der Untersuchungen wahrt, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnten. [45]

107. Dieser Ansatz wirkt auf den ersten Blick ebenfalls etwas befremdlich. Warum sollte der Kommission und den Mitgliedstaaten ein von der Öffentlichkeit abgeschirmter Schutzbereich für „Verhandlungen" über die Beachtung des Gemeinschaftsrechts eingeräumt werden? Im Anwendungsbereich des Vertragsverletzungsverfahrens ist das Recht im Prinzip nicht verhandelbar, sondern seiner Natur nach zwingend.

108. Allerdings hängt die Beachtung des Gemeinschaftsrechts häufig von der Ausgestaltung innerstaatlicher Maßnahmen ab, z. B. von Gesetzen zur Umsetzung von Richtlinien. Die Diskussionen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat über Maßnahmen der Umsetzung oder der Anwendung können daher einem Verhandlungsprozess nahekommen. In diesem Sinne soll insbesondere das vorgerichtliche Verfahren dem Mitgliedstaat ermöglichen, seinen Vertragspflichten freiwillig nachzukommen oder gegebenenfalls seine Auffassung zu rechtfertigen. [46] Hinzu kommt, dass die Kommission bei der Verfolgung von Verstößen über ein weites Ermessen verfügt. [47]

109. So verstanden erstreckt sich der Schutz des Zwecks von Untersuchungen auch auf einen Freiraum für ungestörte Diskussionen über den Vorwurf der Verletzung des Gemeinschaftsrechts. Ein solcher Freiraum ist sinnvoll, damit der betroffene Mitgliedstaat, aber auch die Kommission ohne übermäßigen öffentlichen Druck eine gütliche Einigung anstreben können. Wäre jeder Schritt eines kontroversen Vertragsverletzungsverfahrens öffentlich, so könnten die politischen Entscheidungsträger einmal eingenommene Positionen nur schwer wieder aufgeben. Dies würde möglicherweise bereits den Weg zu einer sinnvollen, das Recht wahrenden Lösung des Konflikts versperren. Zweck des Verfahrens ist es letztlich, eine solche Lösung zu finden, während die Aufklärung und Feststellung einer Rechtsverletzung nur ein Mittel sind, dieses Ziel zu erreichen.

110. Während der Verhandlungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat könnte eine Freigabe

45 — Siehe zum Beschluss 94/90 die Urteile WWF UK/Kommission (zitiert in Fn. 16, Randnr. 63), vom 14. Oktober 1999, Bavarian Lager/Kommission (T-309/97, Slg. 1999, II-3217, Randnr. 46), und vom 11. Dezember 2001, Petrie u. a./Kommission (T-191/99, Slg. 2001, II-3677, Randnr. 68), sowie zur Verordnung Nr. 1049/2001 das Urteil des Gerichts vom 12. September 2007, API/Kommission (T-36/04, Slg. 2007, II-3201, Randnr. 120). Zu anderen Inspektionstätigkeiten siehe das Urteil des Gerichts vom 13. September 2000, Denkavit Nederland/Kommission (T-20/99, Slg. 2000, II-3011, Randnrn. 43 ff.), auf Basis des Beschlusses 94/90.

46 — Urteile vom 23. Oktober 1997, Kommission/Niederlande (C-157/94, Slg. 1997, I-5699, Randnr. 60), Kommission/Italien (C-158/94, Slg. 1997, I-5789, Randnr. 56) und Kommission/Frankreich (C-159/94, Slg. 1997, I-5815, Randnr. 103), sowie vom 29. September 1998, Kommission/Deutschland (C-191/95, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 44).

47 — Urteil vom 14. Februar 1989, Star Fruit/Kommission (247/87, Slg. 1989, 291, Randnr. 11).

von Dokumenten, die sich auf die Untersuchungsphase beziehen, daher den ordnungsgemäßen Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens beeinträchtigen. [48]

111. Anders als das Gericht bisher betont, ist insofern nicht allein das Vertrauen des Mitgliedstaats relevant. Wenn es darauf ankäme, müsste die Kommission ihn vor Ablehnung eines Zugangsantrags grundsätzlich konsultieren und die Dokumente herausgeben, wenn der Mitgliedstaat einverstanden ist. Die Kommission hat jedoch ein eigenes schutzwürdiges Interesse, die Kommunikation mit dem Mitgliedstaat vertraulich zu behandeln. Sie handelt ebenfalls nicht unbeeinflusst von der öffentlichen Meinung: Wenn ihre Positionen während der Diskussion mit dem Mitgliedstaat bekannt werden, kann dies eine kritische Neubewertung der eigenen Auffassung oder ein Entgegenkommen erschweren.

112. Dieser Freiraum kann allerdings nicht unbegrenzt gewährleistet werden. Die Beachtung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten und seine Durchsetzung durch die Kommission sind legitime Gegenstände des öffentlichen Interesses. Ein Mitgliedstaat kann nicht erwarten, dass eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts oder die Akzeptanz einer bestimmten Auslegung auf Dauer vertraulich bleiben. Ebenso wenig kann die Kommission verlangen, dass ihre Durchsetzungspraxis und insbesondere ihre Ermessensausübung bei der Verfolgung von Rechtsverletzungen der Öffentlichkeit verborgen bleiben. Zumindest im Nachhinein, wenn das Verhalten der Verhandlungspartner im Licht des erzielten Ergebnisses gewürdigt werden kann, sollte das Verfahren daher transparent sein.

113. Der Schutz von Untersuchungen, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen können, muss im vorliegenden Fall allerdings nicht präzise abgegrenzt werden. [49] Insbesondere ist nicht zu klären, unter welchen Umständen die Gefahr für den Verhandlungsprozess im Vertragsverletzungsverfahren angemessen absehbar und nicht nur hypothetisch ist. [50] Ein — auch im Beihilfenrecht mögliches — Vertragsverletzungsverfahren steht nämlich nicht im Raum. Vielmehr geht es um den Schutz von Untersuchungen im Rahmen der Beihilfenkontrolle als solcher.

114. Die Kommission trägt zutreffend vor, dass die Beihilfenkontrolle dem Vertragsverletzungsverfahren sehr ähnlich ist. Dies gilt insbesondere für die vorgerichtliche Phase des Vertragsverletzungsverfahrens und die Vorbereitung der Entscheidung über die Beihilfe. Es liegt nahe, dass die Kommission und

48 — Siehe die in Fn. 45 zitierten Urteile des Gerichts Bavarian Lager/Kommission, Randnr. 46, und API/Kommission, Randnr. 121.

49 — Diese Frage könnte sich vielmehr in den verbundenen Rechtssachen C-514/07 P, Schweden/API und Kommission, C-528/07 P, API/Kommission, und C-532/07 P, Kommission/API, mitgeteilt im ABl. 2008, C 22, S. 36, sowie C 51, S. 32 und 37, stellen.

50 — So sind die bloße Nichtumsetzung von Richtlinien oder ein Versäumnis, Berichte fristgerecht vorzulegen, häufig nicht wirklich umstritten oder Gegenstand von „Verhandlungen".

der Mitgliedstaat darüber beraten, wie die Beihilfe ausgestaltet werden kann, damit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Darüber hinaus verfügt die Kommission zwar nicht über ein Ermessen, ob sie unzulässige Beihilfen verfolgt, [51] doch besteht ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Prüfung, ob eine Beihilfe gerechtfertigt ist. [52] Somit bleibt Raum für Diskussionen, die gegenüber ständiger öffentlicher Einsichtnahme empfindlich sind.

115. Die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten greift allerdings nur ein, wenn die Gefahr der Beeinträchtigung dieser Verhandlungen angemessen absehbar und nicht nur hypothetisch ist. [53]

116. Dies ist im vorliegenden Fall unproblematisch: Die förmliche Prüfung einer Beihilfe setzt einen Konflikt zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat voraus. Der Mitgliedstaat möchte die Beihilfe auszahlen, während die Kommission „Anlass zu Bedenken" sieht (Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 659/1999). Darüber hinaus war der TGI auch bewusst, dass Deutschland und die Kommission über die Beihilfen verhandelten. Somit war die Gefahr für diese Verhandlungen angemessen absehbar und nicht nur hypothetisch.

c) Zum Verzicht auf die individuelle Prüfung von Dokumenten

117. Weiterhin ist zu prüfen, ob die Kommission ohne individuelle Prüfung davon ausgehen konnte, dass die Verbreitung aller angeforderten Dokumente diese Gefahr auslösen würde. Zwar ist grundsätzlich jedes einzelne Dokument daraufhin zu prüfen, ob Gründe für die Verweigerung des Zugangs vorliegen. [54] Doch kann sich die Kommission zumindest auf allgemeine Annahmen stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten können, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten. [55]

118. Was erstens die Korrespondenz mit dem Mitgliedstaat angeht, so ist davon auszugehen, dass sie in einem kontroversen Beihilfeverfahren grundsätzlich insgesamt schutzwürdig ist. Es wäre regelmäßig schwierig, zwischen verhandlungsbezogenen Dokumenten und sonstigen Dokumenten zu

51 — Vgl. die Urteile Kommission/Sytraval und Brink's France (zitiert in Fn. 34, Randnr. 47) und Athinaïki Techniki/Kommission (zitiert in Fn. 35, Randnr. 40).

52 — Urteil vom 11. Juli 1996, SFEI u. a. (C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnrn. 36 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 — Siehe oben, Nrn. 52 ff.

54 — Siehe oben, Nrn. 72 ff.

55 — Siehe oben, Nr. 82.

unterscheiden. Selbst allgemein bekannte Informationen, etwa über Märkte, Preise oder Technologien, können schutzwürdig sein, wenn sie im Rahmen von Verhandlungen übermittelt werden. Der Umstand, dass sie vorgelegt werden, erlaubt nämlich Spekulationen über die Verhandlungen. Unabhängig davon, ob sie zutreffen oder nicht, können solche Spekulationen die Verhandlungen belasten.

119. Aus den gleichen Gründen werden zweitens auch die in Randnr. 83 des angegriffenen Urteils identifizierten internen Dokumente der Kommission (Schriftwechsel zwischen Dienststellen der Kommission, Vermerke für das verantwortliche Kommissionsmitglied und interne Vermerke der Generaldirektion Wettbewerb) grundsätzlich vom Schutz des Zwecks der Untersuchung erfasst. Sie werden nämlich Informationen über die Verhandlungen mit dem betroffenen Mitgliedstaat enthalten.

120. Die Prüfung, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, muss in diesen Fällen ebenfalls nicht für jedes einzelne Dokument durchgeführt werden. Vielmehr ist dafür das Beihilfeverfahren insgesamt und vor allem der Gegenstand der Beihilfe in den Blick zu nehmen. Ein solches Interesse wird im vorliegenden Fall aber nicht diskutiert.

121. Grundsätzlich durfte die Kommission folglich davon ausgehen, dass sowohl die Korrespondenz mit dem Mitgliedstaat als auch ihre internen Dokumente zu den Beihilfeverfahren betreffend Maßnahmen zugunsten der TGI unter die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten fielen.

122. Es ist allerdings zu bezweifeln, dass die vertrauliche Behandlung der Untersuchung zum Zeitpunkt der Ablehnung des Zugangsantrags noch insgesamt gerechtfertigt war.

123. Im Prinzip trifft der Ansatz zu, den die Kommission im ersten Teil des fünften Rechtsmittelgrundes zum Ausdruck bringt: Das Schutzinteresse an ungestörten Verhandlungen mit dem betroffenen Mitgliedstaat besteht grundsätzlich bis zu ihrem Abschluss, d. h. während der Dauer einer Beihilfenuntersuchung.

124. Auf dieser Grundlage legt die Kommission dar, das Beihilfeverfahren dauere an, bis die abschließende Entscheidung nicht mehr gerichtlich angegriffen werden könne. Denn im Fall einer Aufhebung der Entscheidung müsse die Beihilfe erneut geprüft werden. Dies habe das Gericht verkannt, als es in Randnr. 93 des angefochtenen Urteils auf den Abschluss des Verfahrens C 19/2000 verwiesen habe.

125. Es ist nicht auszuschließen, dass eine etwaige Wiederaufnahme einer Beihilfenuntersuchung durch die Verbreitung der Verfahrensakte nach der Entscheidung über diese Beihilfe belastet wird. Die Entscheidung beendet jedoch zunächst einmal etwaige Verhandlungen mit dem Mitgliedstaat. Sie wird veröffentlicht und ist gerichtlich angreifbar. Wenn die Kommission in dieser Situation davon ausginge, die Wiederaufnahme der Beihilfenuntersuchung, d. h. der zu schützenden Verhandlungen, sei absehbar, würde sie einräumen, dass ihre Entscheidung mit rechtlichen Mängeln behaftet ist. Das kann der Kommission vorliegend nicht unterstellt werden. Daher ist die Gefahr einer Wiederaufnahme der Untersuchung hier hypothetisch. Die Gefahr, dass hypothetische Verhandlungen über eine Beihilfe belastet würden, ist folglich erst recht nicht angemessen absehbar und kann eine Verweigerung des Zugangs nicht rechtfertigen.

126. Soweit die Kommission in der Rechtsmittelerwiderung auf die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 Bezug nimmt, ist festzustellen, dass diese Ausnahme — wie auch der Schutz interner Dokumente nach Art. 4 Abs. 3 [56] — nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Die Kommission kann die Ablehnung des Zugangs nicht nachträglich auf eine andere Ausnahme stützen. [57] Ob es geboten ist, den Schutz gerichtlicher Verfahren — wie Schweden vorträgt — auf die Dokumente zu beschränken, die speziell für diese Verfahren erstellt wurden, [58] muss daher nicht entschieden werden.

127. Weiterhin verweist die Kommission auf die inhaltlichen Verbindungen zwischen dem Verfahren C 19/2000 und dem Verfahren C 44/2001, da Letzteres Maßnahmen betreffe, die sie auch im Rahmen des Ersteren untersucht habe. Zugang könne daher erst gewährt werden, wenn beide abgeschlossen seien.

128. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Kommission mit der Entscheidung im Verfahren C 19/2000 einen Teilkomplex abgetrennt und abgeschlossen hat. Daher sind die Verhandlungen über diesen Komplex zum Abschluss gekommen und nicht mehr zwangsläufig insgesamt schutzwürdig. Nur soweit im Zusammenhang mit diesen Verhandlungen Informationen übermittelt wurden, die sich auf das noch laufende Verfahren C 44/2001 bezogen, wäre eine Verweigerung des Zugangs möglich gewesen. Folglich durfte die Kommission nicht mehr ohne individuelle Prüfung davon ausgehen, dass die beantragten Dokumente zum Verfahren C 19/2000 insgesamt unter den Schutz der Untersuchungen im Verfahren C 44/2001 fielen.

56 — Siehe oben, Nr. 42.

57 — Urteil vom 22. Januar 2004, Mattila/Rat und Kommission (C-353/01 P, Slg. 2004, I-1073, Randnr. 32).

58 — In diesem Sinne die Urteile des Gerichts Interporc/Kommission (zitiert in Fn. 16, Randnr. 40) und API/Kommission (zitiert in Fn. 45, Randnr. 60).

129. Das Gericht hat demnach zu Recht abgelehnt, den Schutz der Beihilfenuntersuchung auf die gesamte Korrespondenz mit dem Mitgliedstaat betreffend das Verfahren C 19/2000 und die entsprechenden internen Dokumente zu erstrecken.

130. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die Dokumente des Verfahrens C 44/2001 zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht mehr insgesamt schutzwürdig waren. Die Kommission hatte nämlich bereits das förmliche Prüfungsverfahren durch eine veröffentlichte Entscheidung eingeleitet, die über die Beihilfe informierte.

131. Die Kommission vertritt insoweit die Auffassung, diese Veröffentlichung und die Veröffentlichung der Entscheidung würden bis zur Bestandskraft Letzterer eine ausreichende Transparenz der Beihilfenkontrolle gewährleisten.

132. Soweit Informationen über Verhandlungen bereits rechtmäßig [59] an die Öffentlichkeit gebracht wurden, [60] entfällt allerdings bereits die Grundlage für eine Erwartung, dass diese Informationen vertraulich behandelt werden. [61] Die weitere Verbreitung dieser Informationen, kann den Schutz des Zwecks der Untersuchung nicht mehr beeinträchtigen, da sie und ihr Bezug zur Beihilfenuntersuchung bereits öffentlich bekannt sind. Ob die Veröffentlichung im Amtsblatt genügend Transparenz herstellt oder nicht, ist in diesem Zusammenhang [62] dagegen unerheblich.

133. Die Entscheidung nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 659/1999 über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens enthält nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 eine Zusammenfassung der wesentlichen Sach- und Rechtsfragen, eine vorläufige Würdigung des

59 — Eine nicht autorisierte Verbreitung kann dagegen die Vertraulichkeit nicht entfallen lassen. Die Herausgabe würde nämlich bestätigen, dass diese Dokumente authentisch waren. Daher ist der Beschluss des Gerichts vom 11. Dezember 2006, Weber/Kommission (T-290/05, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Leitsätze abgedruckt in Slg. 2006, II-96*, Randnrn. 41 f.), problematisch, soweit er hilfsweise die Erledigung eines Zugangsantrags durch nicht autorisierte Veröffentlichung des Dokuments feststellt.

60 — Insofern ist auch an das Verhalten des betroffenen Mitgliedstaats zu denken. Wenn dieser umfassend Informationen über die Verhandlungen bekannt gibt, kann er nicht erwarten, dass die Kommission sie vertraulich behandelt. Dies gilt insbesondere bei der Verbreitung irreführender Informationen. Aber auch die Kommission kann trotz ihres eigenen Interesses (siehe oben, Nr. 111) nicht mehr ohne Weiteres auf Vertraulichkeit bestehen, wenn ihre Verhandlungspositionen bereits öffentlich bekannt sind.

61 — Vgl. in diesem Sinne das Urteil des Gerichts vom 27. November 2007, Pitsiorlas/Rat und BCE (T-3/00 und T-337/04, Slg. 2007, II-4779, Randnr. 86).

62 — Soweit das Gericht im Urteil API/Kommission (zitiert in Fn. 45, Randnr. 98) die ausreichende Transparenz aufgrund einer Veröffentlichung diskutiert hat, handelte es sich um eine andere Prüfungsstufe, nämlich die Rückausnahme aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung von Dokumenten. Wenn aber bereits die Ausnahme nicht eingreift, besteht kein Anlass, die Rückausnahme zu prüfen.

Beihilfecharakters der geplanten Maßnahme durch die Kommission und Ausführungen über ihre Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt. Die Kommission veröffentlicht sie nach Art. 26 Abs. 2 im Amtsblatt.

d) Zur Kommunikation mit anderen Beteiligten des Beihilfeverfahrens

134. Somit hat die Kommission den wesentlichen Inhalt der Akte öffentlich bekannt gemacht. Über diesen Inhalt hinaus können die bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Dokumente im Prinzip nur noch unwesentliche Informationen enthalten. Daher ist der generellen Vermutung, dass die Verbreitung jedes dieser Dokumente die Kommunikation mit dem Mitgliedstaat angemessen absehbar gefährden würde, der Boden entzogen. Soweit die Kommission die Verweigerung immer noch auf die Vertraulichkeit der Untersuchung stützen will, kann sich dies nur aus einer individuellen Prüfung der Dokumente ergeben.

135. Diese Prüfung kann sich nicht darauf beschränken, ob die Dokumente Informationen enthalten, die nicht in der veröffentlichten Entscheidung auftauchen. Vielmehr bedürfte es einer spezifischen Begründung, um zu zeigen, dass die Verbreitung der verbleibenden, gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 659/1999 unwesentlichen, Informationen trotzdem angemessen absehbar und nicht nur hypothetisch den Schutz des Zwecks der Beihilfenuntersuchung beeinträchtigen würde.

136. Weiterhin sollte auch nicht unbeachtet bleiben, dass sich der Schutz von Verhandlungen logischerweise in der Regel nicht auf das Verhältnis der Kommission zu anderen Beteiligten der Beihilfenuntersuchung erstrecken kann. Unabhängig davon, ob es sich um den Beihilfenempfänger, seine Konkurrenten oder sonstige interessierte Parteien handelt, sind diese Drittbeteiligten im Gegensatz zum Mitgliedstaat nur Informationsquellen. Gemäß Art. 6 und Art. 20 der Verordnung Nr. 659/1999 können sie Stellungnahmen abgeben. Es gilt also nicht, ungestörte Verhandlungen zwischen ihnen und der Kommission zu schützen.

137. Gleichwohl vertritt die Kommission die Auffassung, zwischen ihr und diesen Drittbeteiligten bestünde ein Vertrauensverhältnis. Dies trifft insoweit zu, als sie nach Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 die Kommission ersuchen können, ihre Identität nicht weiterzugeben, weil ihnen ansonsten aus der Beteiligung an dem Verfahren ein Schaden erwachsen könnte. In diesem Umfang ist das

Vertrauen in den Quellenschutz berechtigt.[63] Mehr als die Identität einer Quelle — und von Informationen, die die Quelle enttarnen könnten[64] — kann jedoch auf dieser Grundlage kaum schutzwürdig sein.

138. Im vorliegenden Fall stand der Identitätsschutz nie zur Debatte, da die Kommission in ihrer Ablehnung sogar ausdrücklich Schott Glas als Beteiligte erwähnte.

139. Aber auch, wenn die Identität der Quelle bekannt ist, mag ein Interesse an einer vertraulichen Behandlung der gelieferten Informationen bestehen. Diese Informationen können den Anknüpfungspunkt für Nachteile bilden. Betroffene mögen sie zum Anlass nehmen, um unmittelbar gegen die Quelle vorzugehen, etwa mit dem Vorwurf, es seien falsche Informationen weitergegeben worden. Darin könnte man eine Abschreckungswirkung (*chilling effect*) erkennen, die es der Kommission erschwert, Informationen von Dritten zu erhalten.

140. Dies ist jedoch prinzipiell hinzunehmen. Es gibt kein Recht darauf, den Ausgang von Untersuchungen der Kommission beeinflussen zu können, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen. Vielmehr trägt Schweden zutreffend vor, dass die Zugänglichkeit der Stellungnahmen von Drittbeteiligten die Entscheidungsgrundlage der Kommission verbessern kann. Wenn die Stellungnahmen zugänglich sind, können sich die interessierten Parteien gegenseitig kontrollieren und unzutreffende Angaben rechtzeitig korrigieren.[65] Auch wird die Versuchung gemindert, die Kommission falsch oder irreführend zu informieren.

141. Anders mag die Schutzwürdigkeit der Stellungnahmen bekannter Quellen in Fällen zu beurteilen sein, in denen auch die Weitergabe zutreffender Informationen ungerechtfertigte Nachteile auslösen kann. Man könnte sich etwa vorstellen, dass diese Informationen zwar nicht in der Gemeinschaft, aber in Drittstaaten als Geschäftsgeheimnisse

63 — Weiter gehend noch vor Einführung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten das Urteil Adams/Kommission (zitiert in Fn. 44, Randnr. 34): Die Bedingung einer vertraulichen Behandlung sei immer zu respektieren. Vgl. in diesem Sinne auch Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (ABl. L 131, S. 57), wonach die Identität von Beschwerdeführern unabhängig von drohenden Nachteilen vertraulich zu behandeln ist.

64 — Vgl. das Urteil Adams/Kommission (zitiert in Fn. 44, insbesondere Randnr. 40).

65 — Tatsächlich beanstandete TGI in der Klageschrift zum angefochtenen Urteil, Randnr. 6, dass Schott Glas gegenüber der Kommission falsche Angaben gemacht habe, die nicht rechtzeitig hätten korrigiert werden können.

geschützt sind.[66] Dafür ist allerdings vorliegend nichts vorgetragen.

142. Dementsprechend wird der Inhalt von Stellungnahmen nach der Verordnung Nr. 659/1999 nicht ausdrücklich geschützt. Selbst in Bezug auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen ist nur eine Konsultation des betroffenen Mitgliedstaats vorgesehen (Art. 25). Zwar können auch die anderen Beteiligten nach Art. 287 EG und Art. 24 der Verordnung Nr. 659/1999 den Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse und vergleichbarer Geheimhaltungsinteressen verlangen. Doch erlaubt ihre Stellung in der Beihilfenuntersuchung keine allgemeine Vermutung, dass die Korrespondenz mit ihnen grundsätzlich insgesamt schutzwürdig ist. Vielmehr muss jeweils im Einzelnen geprüft werden, inwieweit Dokumente zum Schutz ihrer Identität oder aus anderen Gründen zurückgehalten werden müssen.

143. Ein umfassender Schutz der Kommunikation mit Drittbeteiligten ergibt sich auch nicht mittelbar aus den Verhandlungen mit dem betroffenen Mitgliedstaat. Die einfache Stellungnahme eines anderen Beteiligten erlaubt keinen Rückschluss auf die Verhandlungen. Nur soweit die Kommission spezifische Informationen anfordert, um sie im Rahmen der Verhandlungen zu verwenden, besteht eine hinreichend enge Beziehung zum Verhandlungsprozess. Die Verweigerung des Zugangs kann in diesem Fall allerdings nur auf Basis einer individuellen Prüfung gerechtfertigt werden. Dies ist vorliegend nicht geschehen.

e) Zwischenergebnis

144. Insgesamt ist somit festzustellen, dass das Gericht zu Recht entschieden hat, die Kommission habe den Antrag der TGI nicht insgesamt auf Basis von Art. 4 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ohne jede Prüfung der einzelnen Dokumente zurückweisen dürfen.

145. Man könnte sich zwar fragen, ob die Entscheidung der Kommission nicht zumindest im Hinblick auf die Korrespondenz mit dem Mitgliedstaat betreffend das Beihilfeverfahren C 44/2001 aufrechtzuerhalten war, soweit sie nach der Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens stattfand. Die Kommission hat das angegriffene Urteil insoweit allerdings nicht beanstandet. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob die Entscheidung in diesem Sinne teilbar ist, da sie als einheitliche

66 — Illustrativ der Sachverhalt des Urteils Adams (zitiert in Fn. 44).

Gesamtentscheidung über den Antrag formuliert war und die einzelnen Dokumente nicht identifizierte.

146. Somit sind auch der zweite Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und der erste Teil des fünften Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

147. Nachdem keiner der von der Kommission vorgebrachten Rechtsmittelgründe Aussicht auf Erfolg hat, ist das Rechtsmittel in seiner Gesamtheit zurückzuweisen.

V — Kosten

148. Gemäß Art. 69 § 2 in Verbindung mit Art. 118 und Art. 122 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die TGI einen entsprechenden Antrag gestellt hat und die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Kommission die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

C — *Ergebnis der rechtlichen Würdigung*

149. Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 118 und Art. 122 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit in erster oder zweiter Instanz als Streithelfer beigetreten sind, grundsätzlich ihre eigenen Kosten. [67]

67 — Vgl. die Kostenentscheidung des Urteils Schweden/Kommission (zitiert in Fn. 17, Randnrn. 101 ff.). Von den in erster Instanz beigetretenen Mitgliedstaaten erhielt nur Schweden die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zugesprochen, da dieser Mitgliedstaat das Rechtsmittel eingelegt hatte.

VI — Ergebnis

150. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen die Kosten, die ihnen im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.