Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

11. Dezember 2018*

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente, die ein Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen betreffen – Verweigerung des Zugangs – Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter – Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten – Allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit – Pflicht zur Vornahme einer konkreten und individuellen Prüfung – Überwiegendes öffentliches Interesse“

In der Rechtssache T-440/17

Arca Capital Bohemia a.s. mit Sitz in Prag (Tschechische Republik), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt M. Nedelka,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. Bouchagiar und A. Buchet als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung zum einen des Beschlusses, der in der Antwort der Kommission vom 15. März 2017 auf den Erstantrag auf Zugang zu Dokumenten eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen enthalten ist, und zum anderen des Beschlusses C(2017) 3130 endg. der Kommission vom 4. Mai 2017, mit dem dieser Zugang verweigert wird,

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Prek sowie der Richter E. Buttigieg (Berichterstatter) und B. Berke,

Kanzler: E. Coulon,

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Am 18. Juli 2007 erließ die Europäische Kommission die Entscheidung 2008/214/EG über die staatliche Beihilfe C 27/2004, die die Tschechische Republik zugunsten der Unternehmen GE Capital Bank und GE Capital International Holdings Corporation, USA, gewährt hat (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K[2007] 1965) (ABl. 2008, L 67, S. 3).

2 Mit dieser Entscheidung stellte die Kommission fest, dass im Rahmen der Privatisierung und Umstrukturierung der Bank Agrobanka Praha a.s. die GE Capital Bank und die GE Capital International Holdings Corporation, USA, mit Wirkung vom 1. Mai 2004 in den Genuss einer mit dem Binnenmarkt vereinbaren staatlichen Beihilfe in Form einer Entschädigung bestimmter Ansprüche auf der Grundlage der Entschädigungsvereinbarung zwischen der Česká Národní Banka (Tschechische Nationalbank, Tschechische Republik) und der GE Capital International Holdings Corporation, USA, vom 22. Juni 1998 in der Fassung der Änderung Nr. 1 zur Entschädigungsvereinbarung vom 25. April 2004 sowie in Form einer Verkaufsoption auf der Grundlage der Urkunde über den Optionsverkauf, unterzeichnet von denselben Parteien am 22. Juni 1998, gekommen waren.

3 Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 beantragte die Klägerin, die Arca Capital Bohemia a.s., 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. 2001, L 145, S. 43) den Zugang zu bestimmten Dokumenten des Verwaltungsverfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen, das zum Erlass der Entscheidung 2008/214 geführt hatte.

4 Genauer gesagt ging es beim Antrag auf Zugang um die folgenden Dokumente (im Folgenden: in Rede stehende Dokumente):

– Rahmenabkommen vom 22. Juni 1998 zwischen der Tschechischen Nationalbank, der GE Capital Bank a.s. und der GE Capital International Holdings Corporation, USA (einschließlich der Anhänge) (im Folgenden: Rahmenabkommen);

– Zusatzvereinbarung Nr. 1 vom 30. November 2000 zum Rahmenabkommen;

– Zusatzvereinbarung Nr. 2 vom 21. November 2001 zum Rahmenabkommen.

5 Mit Schreiben vom 15. März 2017 unterrichtete die Kommission die Klägerin über die Zurückweisung ihres Antrags auf Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten und stützte sich dabei auf die in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung (im Folgenden: Antwort auf den Erstantrag). Die Kommission stellte unter Verweis auf ihre Verpflichtung nach Art. 339 AEUV in Bezug auf den Schutz des Berufsgeheimnisses und auf das Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), fest, dass diese Dokumente unter eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit fielen, wonach ihre Verbreitung grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen der beteiligten Unternehmen beeinträchtige. Sie wies auch darauf hin, dass die Klägerin nichts vorgetragen habe, um zu belegen, dass die in Rede stehenden Dokumente nicht unter die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit fielen, oder um das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses nachzuweisen. Schließlich führte die Kommission aus, die allgemeine Vermutung gelte auch in Bezug auf einen teilweisen Zugang, der daher nicht gewährt werden könne.

6 Mit Schreiben vom 4. April 2017 stellte die Klägerin einen Zweitantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 und machte geltend, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der in Rede stehenden Dokumente, das im Wesentlichen darin bestehe, dass die Bürger die Verwaltung der öffentlichen Gelder durch die tschechischen Behörden bei der Privatisierung der Agrobanka Praha durch ihre Übernahme durch die GE Capital Bank und die GE Capital International Holdings Corporation, USA, kontrollierten.

7 Mit Beschluss C(2017) 3130 endg. vom 4. Mai 2017 (im Folgenden: zweiter angefochtener Beschluss) wies die Kommission den Antrag der Klägerin ab. Sie wies zunächst darauf hin, dass die in Rede stehenden Dokumente Teil der Verwaltungsakte des Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen seien und stellte unter Verweis auf die Rechtsprechung fest, dass sie als solche unter die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit gemäß den Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen, und zwar selbst nach Abschluss der Untersuchung. Sie wies insbesondere darauf hin, dass, was die Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen betreffe, die Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 [AEUV] (ABl. 2015, L 248, S. 9) spezielle Regeln für die Behandlung der im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen erlangten Informationen enthalte und dass folglich durch die Akteneinsicht Dritter, abgesehen vom betreffenden Mitgliedstaat, in diese Verfahrensakte das Gleichgewicht gestört würde, das der Gesetzgeber zwischen der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission sensible Informationen, einschließlich jener über die betroffenen Unternehmen, mitzuteilen, und der Gewährung eines verstärkten Schutzes der so der Kommission übermittelten Informationen in Anwendung der Verordnung 2015/1589 habe herstellen wollen. Zudem betonte die Kommission, dass die Verordnung 2015/1589 den Schutz des Berufsgeheimnisses vorschreibe und stellte unter Verweis auf die Rechtsprechung fest, dass die in Rede stehenden Dokumente, soweit sie sensible Informationen über die wirtschaftlichen Tätigkeiten der beteiligten Unternehmen enthielten, unter eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit fielen, wonach deren Offenlegung grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen dieser Unternehmen beeinträchtige, und zwar selbst nach Abschluss der Untersuchung.

8 Sodann prüfte die Kommission die Möglichkeit, der Klägerin einen teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren. Insoweit kam die Kommission zu dem Schluss, dass es nicht möglich sei, solch einen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn nicht die Zielsetzung ihrer Untersuchungstätigkeit und der Schutz der geschäftlichen Interessen gefährdet werden solle. Ihrer Ansicht nach fielen die in Rede stehenden Dokumente offensichtlich und zur Gänze unter die geltend gemachten Ausnahmen und unterlagen daher weder zur Gänze noch teilweise der Pflicht zur Offenlegung.

9 Schließlich stellte die Kommission fest, es bestehe im vorliegenden Fall kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, mit dem die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente gerechtfertigt werden könne. Insoweit stellte sie fest, die von der Klägerin vorgetragenen Argumente betreffend eine angebliche Rechtswidrigkeit der in Rede stehenden staatlichen Beihilfe könnten im Rahmen eines Verfahrens über den Zugang zu Dokumenten nicht berücksichtigt werden. Zudem könne das private Interesse, das die Klägerin am Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten haben könnte, kein überwiegendes öffentliches Interesse darstellen.

Verfahren und Anträge der Beteiligten

10 Mit Klageschrift, die am 4. Juli 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

11 Nach Art. 106 Abs. 3 seiner Verfahrensordnung kann das Gericht, wenn keine der Hauptparteien innerhalb der Frist von drei Wochen nach Bekanntgabe des Abschlusses des schriftlichen Verfahrens einen Antrag auf Anberaumung einer mündlichen Verhandlung gestellt hat, beschließen, über die

Klage ohne mündliches Verfahren zu entscheiden. Da sich das Gericht im vorliegenden Fall für durch die Aktenstücke der Rechtssache hinreichend unterrichtet hält und kein entsprechender Antrag gestellt worden ist, hat es beschlossen, ohne mündliches Verfahren zu entscheiden.

12 Die Klägerin beantragt,

– die Antwort auf den Erstantrag und den zweiten angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

13 Die Kommission beantragt,

– die Klage in Bezug auf die Antwort auf den Erstantrag als unzulässig abzuweisen;

– die Klage in Bezug auf den zweiten angefochtenen Beschluss als unbegründet abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zur Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung der Antwort auf den Erstantrag

14 Die Kommission beruft sich auf die teilweise Unzulässigkeit der Klage, soweit sie gegen die Antwort auf den Erstantrag gerichtet ist, da diese eine vorbereitende Maßnahme sei, die die rechtliche Lage der Klägerin nicht beeinträchtigen könne.

15 Es ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung nur Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können (vgl. Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 Außerdem ist nach einer gefestigten Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen für die Qualifizierung angefochtener Handlungen auf deren Wesen sowie auf die Absicht der Handelnden abzustellen. Anfechtbare Handlungen sind insoweit grundsätzlich Maßnahmen, die den Standpunkt der Kommission beim Abschluss eines Verwaltungsverfahrens endgültig festlegen und verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen, die die Interessen des Klägers berühren, was Zwischenmaßnahmen, die der Vorbereitung der endgültigen Entscheidung dienen und keine solche Wirkung haben, sowie Maßnahmen, durch die lediglich ein früherer, nicht fristgerecht angefochtener Rechtsakt bestätigt wird, ausschließt (vgl. Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 Zur Verordnung Nr. 1049/2001 ist festzustellen, dass deren Art. 7 und 8 durch das dort vorgesehene zweistufige Verfahren zum einen eine rasche und leichte Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu den Dokumenten der betreffenden Organe und zum anderen – vorrangig – eine gütliche Beilegung von Streitigkeiten ermöglichen sollen, zu denen es kommen könnte. Für die Fälle, in denen es den Beteiligten nicht gelingt, einen solchen Streit beizulegen, nennt Art. 8 Abs. 1 zwei Rechtsbehelfe, nämlich die Klage und die Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten (Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 53).

18 Das in den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegte Verfahren erlaubt wegen des darin vorgesehenen Zweitantrags insbesondere dem betreffenden Organ, seinen Standpunkt zu überprüfen, bevor es eine endgültige ablehnende Entscheidung trifft, die Gegenstand einer Klage vor den Gerichten der Union sein kann. Ein solches Verfahren ermöglicht es, Erstanträge zügiger zu bearbeiten und folglich den Erwartungen des Antragstellers in den meisten Fällen zu entsprechen, erlaubt dem Organ aber zugleich, einen fundierten Standpunkt zu entwickeln, bevor es den Zugang zu den vom Antragsteller genannten Dokumenten endgültig verweigert, zumal wenn dieser seinen Antrag auf Offenlegung der Dokumente ungeachtet einer mit Gründen versehenen Ablehnung des Organs wiederholt (Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 54).

19 Daraus folgt, dass die Antwort auf einen Erstantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 nur eine erste Stellungnahme darstellt, gegen die grundsätzlich keine Klage erhoben werden kann, da sie keine Rechtswirkungen erzeugt, wenn keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. Oktober 2014, Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 36, und vom 19. Januar 2010, Co-Frutta/Kommission, T-355/04 und T-446/04, EU:T:2010:15, Rn. 36).

20 Anderes gilt vor allem, wenn die Antwort auf den Erstantrag einen Formfehler enthält, weil darin die Klägerin nicht über ihr Recht informiert wurde, einen Zweitantrag zu stellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2009, Brink's Security Luxembourg/Kommission, T-437/05, EU:T:2009:318, Rn. 74 und 75), oder wenn ein Organ seinen Standpunkt durch eine solche Antwort auf einen Erstantrag endgültig festlegt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 58 bis 62, und vom 2. Oktober 2014, Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 36).

21 Im vorliegenden Fall hat die Klägerin keinen außergewöhnlichen Umstand für die Zulässigkeit der Klage angeführt, soweit sie sich gegen die Antwort auf den Erstantrag richtet. Im Übrigen ergibt sich aus der Prüfung dieser Antwort, dass diese nicht den endgültigen Standpunkt der Kommission festlegte, da die Klägerin von ihrem Recht informiert wurde, einen Zweitantrag auf Überprüfung des Standpunkts der Kommission zu stellen, was sie im Übrigen auch getan hat.

22 Nach alledem ist die Klage als unzulässig abzuweisen, soweit sie sich gegen die Antwort auf den Erstantrag richtet.

Zum Antrag auf Nichtigerklärung des zweiten angefochtenen Beschlusses

23 Die Klägerin stützt ihre Klage im Wesentlichen auf zwei Klagegründe und macht erstens als Hauptklagegrund eine unrichtige Anwendung der Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 und zweitens hilfsweise einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung geltend, da die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sei.

Zum ersten Klagegrund: Unrichtige Anwendung der Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

24 Im Rahmen des ersten Klagegrundes trägt die Klägerin vor, die Kommission habe dadurch einen Fehler bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 begangen, dass sie die in diesen Vorschriften vorgesehenen Ausnahmeregelungen weit und falsch ausgelegt habe.

25 Zuerst ist die Rechtmäßigkeit des zweiten angefochtenen Beschlusses zu prüfen, soweit er sich auf die auf der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung stützt.

– Zur Anwendung der auf der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhenden allgemeinen Vermutung

26 Nach Ansicht der Klägerin kann die von der Kommission in dem zweiten angefochtenen Beschluss angeführte Rechtsprechung zur Stützung der Anwendung der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter gemäß Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall nicht angewendet werden. Sie bestreitet die Relevanz der von der Kommission angeführten Präzedenzfälle, bei denen es um das Fusionskontroll- und Kartellrecht gehe, und macht geltend, diese seien auf ihren Antrag nicht übertragbar, der sich auf das Gebiet der staatlichen Beihilfe beziehe. Es gebe Unterschiede hinsichtlich der Zielsetzungen und der Art dieser Verfahren. Nach Ansicht der Klägerin betreffen die Fusionskontroll- und Kartellverfahren im Unterschied zu den Beihilfeverfahren, bei denen es um die Verwaltung öffentlicher Gelder und die Beziehungen der Mitgliedstaaten zu anderen Einrichtungen gehe, die Beziehungen zwischen zwei oder mehreren privaten Einrichtungen, und enthalten die insoweit von der Kommission übermittelten Dokumente im Allgemeinen Geschäftsgeheimnisse, die zu schützen seien. Hingegen liege das Beihilfeverfahren von seiner Natur her im übergeordneten öffentlichen Interesse, das darin bestehe, möglichst viele Informationen zu erlangen, um das rechtmäßige Funktionieren der staatlichen Einrichtungen und die ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Gelder zu kontrollieren. Nach Ansicht der Klägerin sind die Auswirkungen der Offenlegung auf die Bereitschaft der Unternehmen zur Zusammenarbeit nur im Rahmen eines Kartell- oder Fusionskontrollverfahrens relevant, wenn die Personen, gegen die sich die Verfahren richten, private Einrichtungen und keine öffentlichen Gelder betroffen seien.

27 In der Erwiderung macht die Klägerin geltend, nach ständiger Rechtsprechung könne die Vertraulichkeit von Daten vernünftigerweise aufgrund des Alters der in Rede stehenden Informationen ausgeschlossen werden. Zudem sei die Verweigerung des Zugangs im Sinne von Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Bezug auf den Inhalt der verlangten Dokumente nicht gerechtfertigt, der allgemein und durch einen der Öffentlichkeit zur Gänze zugänglichen Kaufvertrag festgelegt sei. Folglich gefährde die Offenlegung der in Rede stehenden Dokumente die geschäftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen nicht.

28 Nach Ansicht der Klägerin war die Kommission verpflichtet, die Dokumente individuell zu prüfen, um nachzuweisen, dass die in den in Rede stehenden Dokumenten enthaltenen Informationen trotz der verstrichenen Zeit nach wie vor gemäß der Ausnahmeregelung zum Schutz geschäftlicher Interessen schützenswert waren.

29 Die Kommission bestreitet das Vorbringen der Klägerin.

30 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin zwar nicht ausdrücklich den Grundsatz der allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit der Dokumente im Zusammenhang mit Beihilfeverfahren bestreitet, jedoch im Wesentlichen geltend macht, dass eine solche Vermutung im vorliegenden Fall deshalb nicht anwendbar sei, weil das Untersuchungsverfahren definitiv abgeschlossen sei. Ihrer Ansicht nach war die Kommission verpflichtet, die Dokumente individuell zu prüfen, um nachzuweisen, dass die in den in Rede stehenden Dokumenten enthaltenen Informationen trotz der verstrichenen Zeit nach wie vor gemäß der Ausnahmeregelung zum Schutz geschäftlicher Interessen schützenswert waren.

31 Nach ständiger Rechtsprechung ermöglicht die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung, nach der die Verbreitung von Dokumenten einer bestimmten Art grundsätzlich den Schutz eines der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Interessen beeinträchtigen würde, es dem jeweiligen

Organ, einen allgemeinen Antrag entsprechend zu behandeln und zu bescheiden (Urteile vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 48, und vom 28. März 2017, Deutsche Telekom/Kommission, T-210/15, EU:T:2017:224, Rn. 54).

32 Folglich bedeutet eine allgemeine Vermutung, dass die Dokumente, auf die sie sich bezieht, nicht von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Verbreitung ihres Inhalts erfasst sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 133).

33 Wenn folglich zugestanden werden müsste, dass die Kommission im vorliegenden Fall der Klägerin den Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu Recht verweigerte, indem sie sich auf eine allgemeine Vermutung stützte, obwohl das betreffende Verfahren zur Kontrolle der staatlichen Beihilfe bereits abgeschlossen war, würde daraus folgen, dass die Kommission nicht verpflichtet war, jedes Dokument, zu dem der Zugang verlangt wurde, individuell zu prüfen, und auch nicht dazu, zu prüfen, ob zumindest ein teilweiser Zugang zu diesen Dokumenten gewährt werden konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 68).

34 Es ist daher zu prüfen, ob die Kommission im vorliegenden Fall rechtsfehlerfrei eine auf der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung angewendet hat.

35 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren soll. Jedoch geht aus dieser Verordnung, insbesondere aus ihrem Art. 4, der insoweit eine Ausnahmeregelung enthält, ebenfalls hervor, dass dieses Zugangsrecht bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 51, und vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 61).

36 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs genügt es zwar als Rechtfertigung für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, dessen Verbreitung beantragt wurde, grundsätzlich nicht, dass dieses Dokument in Zusammenhang mit einer in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 erwähnten Tätigkeit steht. Das betroffene Organ muss auch erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine Ausnahme nach diesem Artikel geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 49; vgl. auch Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Der Gerichtshof hat jedoch anerkannt, dass es dem betreffenden Unionsorgan freisteht, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 54; vgl. auch Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 So hat der Gerichtshof das Bestehen einer allgemeinen Vermutung insbesondere hinsichtlich der Dokumente der Verwaltungsakte eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 61, und vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 36), hinsichtlich des Schriftverkehrs zwischen der Kommission und den Anmeldern oder Dritten im Rahmen eines Verfahrens zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 123, und von 28. Juni 2012,

Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 64) und hinsichtlich der Dokumente der Akte eines Verfahrens nach Art. 101 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 93) bereits anerkannt. Das Gericht hat das Bestehen einer allgemeinen Vermutung auch insbesondere hinsichtlich der Dokumente der Verwaltungsakte eines Verfahrens wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung anerkannt (Urteil vom 28. März 2017, Deutsche Telekom/Kommission, T-210/15, EU:T:2017:224, Rn. 45).

39 Zur Frage der allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit der Dokumente der Verwaltungsakte eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen ist entschieden worden, dass durch die Verbreitung der Dokumente der Verwaltungsakte grundsätzlich der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt würde (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 61, und vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 37).

40 Bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 haben die Unionsgerichte den Umstand berücksichtigt, dass andere Beteiligte als der betroffene Mitgliedstaat in Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen nicht über das Recht verfügen, die Dokumente der Verwaltungsakte der Kommission einzusehen. Wären diese Beteiligten in der Lage, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu den Dokumenten der Verwaltungsakte der Kommission zu erhalten, wäre das System der Kontrolle staatlicher Beihilfen gefährdet (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 58, und vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission, T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185, Rn. 61).

41 Das Recht auf Einsicht in die Verwaltungsakte im Rahmen eines Kontrollverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV und das Recht auf Zugang zu Dokumenten aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 unterscheiden sich rechtlich, doch führen sie gleichwohl in funktionaler Hinsicht zu einer vergleichbaren Situation. Denn unabhängig von der Rechtsgrundlage, auf der sie gewährt wird, ermöglicht es die Akteneinsicht den Beteiligten, sämtliche bei der Kommission eingereichten Erklärungen und Dokumente zu erhalten (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 59, und vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission, T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185, Rn. 62; vgl. auch in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 61).

42 Diese Erwägungen gelten auch für die Auslegung der Ausnahmeregelung in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, weil die Vorschriften für das Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen strenge Regeln für die Behandlung der im Rahmen eines solchen Verfahrens erlangten oder erstellten sensiblen Geschäftsinformationen vorsehen. Wie die Kommission zutreffend ausführt, verlangt Art. 30 der Verordnung 2015/1589, dass die in Anwendung dieser Verordnung erhaltenen Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preisgegeben werden (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 60).

43 Diese Vorschrift ergänzt im Anwendungsbereich der Verordnung 2015/1589 die in Art. 339 AEUV aufgestellte Verhaltensvorschrift, die vorsieht, dass die Organe der Union verpflichtet sind, Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, insbesondere Auskünfte über Unternehmen sowie deren Geschäftsbeziehungen oder Kostenelemente, nicht preiszugeben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. November 2011, Idromacchine u. a./Kommission, T-88/09, EU:T:2011:641, Rn. 43, und vom 13. Mai 2015, Niki Luftfahrt/Kommission, T-511/09, EU:T:2015:284, Rn. 70).

44 Unter diesen Umständen wäre ein allgemeiner Zugang zu den Dokumenten der Verwaltungsakte eines Beihilfekontrollverfahrens auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 geeignet, das Gleichgewicht zu bedrohen, das der Unionsgesetzgeber in der Verordnung 2015/1589 zwischen der

Verpflichtung des betroffenen Mitgliedstaats und gegebenenfalls der Bereitschaft Dritter zur Übermittlung gegebenenfalls sensibler geschäftlicher Informationen an die Kommission zwecks der Ermöglichung einer Beurteilung der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt auf der einen Seite und der Verbürgung eines verstärkten Schutzes der so der Kommission übermittelten Informationen im Rahmen des Berufsgeheimnisses und des Geschäftsgeheimnisses auf der anderen Seite sicherstellen wollte (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 62).

45 Wären andere Personen als der vom Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen betroffene Mitgliedstaat, der nach den Vorschriften für staatliche Beihilfen der einzige in diesem Verfahren zur Akteneinsicht Befugte ist, in der Lage, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu den Dokumenten zu erhalten, wäre das mit diesen Vorschriften errichtete System in Frage gestellt (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 63).

46 Folglich ist bei der Auslegung der Ausnahmeregelung in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 die allgemeine Vermutung anzuerkennen, dass die Verbreitung der Dokumente der Verwaltungsakte zur Kontrolle staatlicher Beihilfen grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen der an diesem Verfahren beteiligten Unternehmen beeinträchtigt.

47 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die in Rede stehenden Dokumente, die in Rn. 1 des zweiten angefochtenen Beschlusses aufgeführt sind, im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der staatlichen Beihilfe C 27/2004, in dem die Entscheidung 2008/214 ergangen ist, vorgelegt wurden und daher Teil der Verwaltungsakte dieses Verfahrens sind. Ein Rahmenabkommen und dessen Zusatzvereinbarungen sind im Übrigen als zur selben Kategorie von Dokumenten gehörig anzusehen. Diese Dokumente fallen daher unter die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit.

48 Wie die Kommission zu Recht in dem zweiten angefochtenen Beschluss ausgeführt hat, gilt diese Schlussfolgerung entgegen dem Vorbringen der Klägerin unabhängig davon, ob der Zugangsantrag ein bereits abgeschlossenes oder ein noch laufendes Verfahren betrifft. In Anbetracht der im Rahmen eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen geschützten Interessen ist die Veröffentlichung der sensiblen Informationen über die wirtschaftlichen Tätigkeiten der an diesem Verfahren beteiligten Unternehmen, insbesondere des Begünstigten der Beihilfe, nämlich unabhängig davon, ob das Verfahren nach Art. 108 AEUV bereits abgeschlossen ist, geeignet, deren Geschäftsinteressen zu schädigen (vgl. entsprechend Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 124, vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 66, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 43).

49 Im Übrigen können nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Ausnahmen in Bezug auf die geschäftlichen Interessen und die sensiblen Dokumente für einen Zeitraum von 30 Jahren und erforderlichenfalls noch länger gelten (Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 125, vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 67, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 44).

50 Insoweit ist die Rüge der Klägerin zurückzuweisen, wonach die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Zugangs zu den Dokumenten der Verwaltungsakte eines Verfahrens zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und zur Anwendung von Art. 101 AEUV im vorliegenden Fall im Zusammenhang mit dem Zugang zu Dokumenten des Verfahrens zur Kontrolle von staatlichen Beihilfen nicht einschlägig sei. Es ist nämlich bereits entschieden worden, dass unter dem Gesichtspunkt des Zugangs zur Verwaltungsakte die Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen und jene zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vergleichbar sind und dass das Bestehen einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit der Dokumente dieser Verfahren in jedem davon

anzuerkennen ist (Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 117 bis 123, und vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 45 und 62). Der Gerichtshof hat insoweit auch eine Parallele zwischen den Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen und jenen nach Art. 101 AEUV hergestellt (Urteil vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 46).

51 Zwar bestehen Unterschiede hinsichtlich der Art und des Ablaufs der Fusionskontroll- oder Kartellverfahren und der Art und des Ablaufs des Beihilfeverfahrens, jedoch sind entgegen dem Vorbringen der Klägerin die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, die im Rahmen dieser Verfahren geschützt werden, ähnlicher Natur.

52 Die Kommission kann nämlich, wie sie zu Recht betont, in Anbetracht des Zwecks eines Verfahrens nach Art. 108 AEUV, mit dem überprüft werden soll, ob eine staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, vom Mitgliedstaat oder von Privaten, wie Klägern oder sonstigen Dritten, etwa Wettbewerbern oder Kunden des Begünstigten, Informationen über die wirtschaftlichen Tätigkeiten der betroffenen Unternehmen einholen, die wirtschaftlich sensibel sind und deren Verbreitung ihre geschäftlichen Interessen beeinträchtigen würde.

53 Nach der Rechtsprechung können sowohl vertrauliche Informationen als auch Geschäftsgeheimnisse unter das Berufsgeheimnis fallen (vgl. Urteil vom 8. November 2011, Idromacchine u. a./Kommission, T-88/09, EU:T:2011:641, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wie aus den Erwägungsgründen 10 und 11 der Mitteilung C(2003) 4582 der Kommission vom 1. Dezember 2003 zum Berufsgeheimnis in Beihilfeentscheidungen (ABl. 2003, C 297, S. 6) hervorgeht, können Gegenstand eines Geschäftsgeheimnisses in der Verwaltungsakte eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen, die sich in erster Linie auf den Beihilfeempfänger, aber auch auf einen Dritten bezieht, insbesondere Methoden zur Bewertung der Herstellungs- und Vertriebskosten, Produktionsgeheimnisse und Herstellungsverfahren, Bezugsquellen, Produktions- und Absatzvolumen, Marktanteile, Kunden- und Händlerlisten, Marketingpläne, Selbstkostenstruktur, Absatzpolitik und Informationen über die interne Organisation des Unternehmens sein.

54 Diese Informationen, die nicht öffentlich zugänglich sind, könnten im Fall ihrer Verbreitung von anderen Unternehmen zu deren Nutzen verwendet werden, da sie dem Unternehmen, das sie besitzt, einen wirtschaftlichen, strategischen oder organisatorischen und strukturellen Vorteil verschaffen. Eine solche Verbreitung kann daher die geschäftlichen Interessen des Beihilfeempfängers oder eines Dritten, der am Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen beteiligt ist, beeinträchtigen. Da diese Informationen in Anwendung der Verordnung 2015/1589 zusammengetragenen wurden, fallen sie unter das Berufsgeheimnis (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteile vom 30. Mai 2006, Bank Austria Creditanstalt/Kommission, T-198/03, EU:T:2006:136, Rn. 71, und vom 12. Oktober 2007, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Kommission, T-474/04, EU:T:2007:306, Rn. 65).

55 Daraus folgt, dass die Kommission im vorliegenden Fall zu Recht den von der Klägerin geforderten Zugang zu den Dokumenten verweigert hat, indem sie sich auf eine auf der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung stützte, dies unabhängig davon, ob das betreffende Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen bereits abgeschlossen war.

56 Folglich war die Kommission nach der oben in den Rn. 31 bis 33 angeführten Rechtsprechung entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht verpflichtet, jedes Dokument individuell zu prüfen, zu dem der Zugang beantragt wurde, um festzustellen, ob die in den in Rede stehenden Dokumenten enthaltenen Informationen trotz der verstrichenen Zeit nach wie vor gemäß der Ausnahmeregelung zum Schutz geschäftlicher Interessen schützenswert waren. Ein solches Erfordernis nähme der

allgemeinen Vermutung ihre praktische Wirksamkeit, nämlich es der Kommission zu ermöglichen, auf einen allgemeinen Zugangsantrag auch allgemein zu antworten (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 68).

57 Diese Schlussfolgerung kann durch die Argumente nicht in Frage gestellt werden, die die Klägerin aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ableitet. Zunächst ist festzustellen, dass sich die Klägerin darauf anscheinend nur beruft, um unabhängig von der Dauer des Verfahrens die Anwendung der allgemeinen Vermutung anzugreifen, die auf der Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beruht, nicht aber jene, die auf der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter beruht.

58 Sodann ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in den Rechtssachen, in denen die Urteile vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, EU:C:2011:496), und vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541), ergangen sind, auf die sich die Klägerin stützt, die Auswirkungen des Abschlusses des betreffenden Verfahrens jeweils auf die Anwendung der Ausnahmeregelung zum Schutz des Entscheidungsprozesses nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Ausnahmeregelung zum Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung, aber nicht der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen Dritter nach Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Verordnung ausgelegt hat. Die Klägerin hat nichts vorgetragen, um darzulegen, inwiefern diese Rechtsprechung in Bezug auf letztere Ausnahmeregelung übertragen werden könnte.

59 Das Vorbringen der Klägerin hierzu ist somit zurückzuweisen.

60 Die genannte allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit schließt jedoch nicht das Recht für die Beteiligten aus, darzulegen, dass diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt, insbesondere wegen Zeitablaufs (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 27), oder dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 besteht (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 62, und vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 39).

61 Es obliegt demjenigen, der die Verbreitung eines Dokuments verlangt hat, Beweise vorzulegen, die entweder belegen können, dass dieses Dokument nicht unter die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit der Dokumente von Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen fällt, oder, dass es ein solches überwiegendes Interesse gibt, das eine solche Verbreitung rechtfertigt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 40).

62 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sich die Klägerin in ihrem Zweitantrag darauf beschränkt hat, das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses geltend zu machen, das geeignet sei, im vorliegenden Fall die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente zu rechtfertigen. Sie hat hingegen nichts vorgetragen, um darzutun, dass die in Rede stehenden Dokumente nicht unter die auf der Ausnahmeregelung zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen beruhende allgemeine Vermutung fallen, auf die sich die Kommission bereits in ihrer Antwort auf den Erstantrag beruft. Sie hatte vor allem nicht geltend gemacht, wie sie dies in der Erwiderung im Rahmen des vorliegenden Verfahrens getan hat, dass die dort enthaltenen Informationen aufgrund ihres Alters oder weil sie bereits öffentlich zugänglich waren, nicht mehr vertraulich seien. Da im Zweitantrag nicht speziell gerügt wird, dass die in Rede stehenden Dokumente nicht unter die allgemeine Vermutung fallen, ist entgegen dem Vorbringen der Klägerin festzustellen, dass die Kommission sie in dem zweiten angefochtenen Beschluss nicht individuell und konkret zu prüfen brauchte und auf sie die allgemeine

Vermutung anwenden durfte, dass ihre Verbreitung die wirtschaftlichen Interessen der beteiligten Unternehmen beeinträchtigen würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2010, Ryanair/Kommission, T-494/08 bis T-500/08 und T-509/08, EU:T:2010:511, Rn. 80).

63 Ebenso hat die Klägerin im Rahmen der vorliegenden Klage im Stadium der Klageschrift kein Argument vorgetragen, um nachzuweisen, dass insbesondere die in Rede stehenden Dokumente nicht unter eine solche allgemeine Vermutung fielen. Erst im Stadium der Erwiderung hat die Klägerin geltend gemacht, dass die in Rede stehenden Dokumente aufgrund ihres Alters und der Tatsache, dass der Kaufvertrag, der die Bedingungen des Rahmenvertrages näher festlege, veröffentlicht worden sei, keine vertraulichen Geschäftsinformationen enthielten. Diese Rügen, die erstmals im Stadium der Erwiderung vorgetragen worden sind, können daher nicht als Erweiterung eines in der Klageschrift geltend gemachten Klagegrundes angesehen werden und müssen jedenfalls als unzulässig zurückgewiesen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. April 2017, Germanwings/Kommission, T-375/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:289, Rn. 128).

64 Das Vorbringen der Klägerin, das darauf abzielt, das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses nachzuweisen, das im vorliegenden Fall die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Sinne der oben in den Rn. 60 und 61 angeführten Rechtsprechung rechtfertigen soll, wird im Rahmen der Prüfung des zweiten Klagegrundes geprüft.

– Zur Anwendung der auf der Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beruhenden allgemeinen Vermutung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

65 Aus Rn. 55 oben ergibt sich, dass der zweite angefochtene Beschluss mit der Ausnahmeregelung zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen nach Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 begründet wird. Daraus folgt, dass eine mögliche Rechtswidrigkeit der Begründung in Bezug auf die Ausnahmeregelung zum Schutz der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 jedenfalls keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit des Beschlusses hätte. Daher ist es nicht erforderlich, zu prüfen, ob die Kommission im vorliegenden Fall die Verweigerung des Zugangs mit Erfolg auf die auf letzterer Ausnahmeregelung beruhende allgemeine Vermutung stützen konnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 88, und vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission, T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185, Rn. 86).

66 Der erste Klagegrund kann daher nicht durchgreifen und ist zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001

67 Im Rahmen des zweiten Klagegrundes macht die Klägerin hilfsweise geltend, im vorliegenden Fall bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, das die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente rechtfertige. Dieses Interesse beziehe sich auf die Transparenz, die Kontrolle öffentlicher Gelder und die Kontrolle von Privatisierungsverfahren und ergebe sich aus einer möglichen Gefährdung der Stabilität des Bankensektors in der Tschechischen Republik.

68 Zum einen sei die Privatisierung der Agrobanka Praha nicht transparent durchgeführt worden und es gebe hinreichende Gründe für die Annahme, dass von tschechischen staatlichen Stellen im Rahmen der Umstrukturierung und Umwandlung dieser Bank rechtswidrige Handlungen begangen worden seien. Im Übrigen sei derzeit ein Strafverfahren anhängig, bei dem es um die von bestimmten Einzelpersonen im Rahmen dieser Umstrukturierung begangenen Unregelmäßigkeiten gehe. Nach

Ansicht der Klägerin besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente, weil die von der Tschechischen Republik gewährte staatliche Beihilfe aus dem Staatshaushalt und somit von den tschechischen Bürgern stamme.

69 Zum anderen sei aufgrund der Fragwürdigkeit des Verkaufs eines Teils der Agrobanka Praha an die GE Capital Bank die Stabilität des tschechischen Bankensektors gefährdet, weshalb beträchtliche von den tschechischen Steuerzahlern finanzierte staatliche Beihilfen nötig werden könnten.

70 Schließlich ist die Klägerin der Ansicht, die bloße Anhängigkeit eines Zivilverfahrens, an dem sie beteiligt sei, bedeute nicht, dass ein bloß privates Interesse am Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten bestehe, das das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses ausschließe.

71 Die Kommission beantragt, den zweiten Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

72 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit von Dokumenten der Verwaltungsakte eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen, wie oben in Rn. 60 ausgeführt, die Möglichkeit nicht ausschließt, diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, zu widerlegen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nachzuweisen (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 62, und vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 39).

73 Nach der Rechtsprechung obliegt es aber demjenigen, der ein überwiegendes öffentliches Interesse geltend macht, konkrete Umstände anzuführen, die die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 40).

74 Im vorliegenden Fall stellte die Kommission in dem zweiten angefochtenen Beschluss fest, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Dokumente nach Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 bestehe. Nach Ansicht der Kommission konnte die Rechtmäßigkeit der in Rede stehenden staatlichen Beihilfe nicht im Rahmen des Verfahrens über den Zugang zu Dokumenten berücksichtigt werden und konnte das möglicherweise bestehende private Interesse der Klägerin am Zugang zu den Dokumenten über die Kapitalzufuhr zur GE-Gruppe bei der Beurteilung des überwiegenden öffentlichen Interesses nicht berücksichtigt werden.

75 Diese Beurteilung der Kommission ist mit keinem Beurteilungsfehler behaftet.

76 Was erstens das Interesse an der Transparenz angeht, ist darauf hinzuweisen, dass dieses zwar ein öffentliches Interesse darstellt, da es objektiver und allgemeiner Natur ist (vgl. Urteil vom 12. Mai 2015, Technion und Technion Research & Development Foundation/Kommission, T-480/11, EU:T:2015:272, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung). Jedoch sind derart allgemeine Erwägungen wie die von der Klägerin angeführten, nämlich ein Interesse daran, nachzuvollziehen, wie die Privatisierung der Agrobanka Praha abgelaufen ist, damit in Zukunft keine angeblichen Unregelmäßigkeiten ähnlicher Art passieren, und das Interesse, das Vertrauen der tschechischen Bürger in ihre Regierungsstellen dadurch zu stärken, dass sich diese vergewissern können, dass die Handlungen der beteiligten Regierungseinrichtungen rechtmäßig, angemessen und sachgerecht waren, nicht geeignet, darzutun, dass das Interesse an der Transparenz im vorliegenden Fall irgendeine besondere Dringlichkeit aufwies, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente schwerer gewogen hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 92 und 93).

77 Hierzu hat der Unionsrichter bereits festgestellt, dass das öffentliche Interesse an der Übermittlung eines Dokuments im Hinblick auf den Grundsatz der Transparenz, der eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess ermöglichen und eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber den Bürgern in einem demokratischen System gewährleisten soll, nicht dasselbe Gewicht in Bezug auf ein Dokument aus einem Verwaltungsverfahren hat wie in Bezug auf ein Dokument aus einem Verfahren, in dessen Rahmen das Unionsorgan als Gesetzgeber auftritt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 60, und vom 20. März 2014, Reagens/Kommission, T-181/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:139, Rn. 140).

78 Im vorliegenden Fall sind die in Rede stehenden Dokumente offensichtlich Teil eines Verwaltungsverfahrens, nämlich eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen.

79 Was zudem das öffentliche Interesse an der Kontrolle der Verwaltung öffentlicher Gelder und der Kontrolle von Privatisierungsverfahren sowie jenes, das sich aus einer möglichen Gefährdung der Stabilität des Bankensektors in der Tschechischen Republik aufgrund der angeblichen Rechtswidrigkeit der Privatisierung der Bank Agrobanka Praha ergeben soll, angeht, ist festzustellen, wie die Kommission zu Recht geltend macht, dass sie in ihrer Entscheidung 2008/214 die Ansicht vertrat, dass die der FE Capital Bank und der GE Capital International Holdings Corporation, USA, im Rahmen der Privatisierung und Umstrukturierung der Bank Agrobanka Praha gewährte staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Die Klägerin kann diese Beurteilungen im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht durch die Behauptung in Frage stellen, dass die vom tschechischen Staat ergriffenen Maßnahmen möglicherweise rechtswidrig seien. Es ist weder Sache der Klägerin, die Rechtswidrigkeit der Privatisierung der Agrobanka Praha nachzuweisen, noch Sache des Gerichts, sich damit im Rahmen des vorliegenden Verfahrens über den Zugang zu Dokumenten zu befassen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 7. September 2017, AlzChem/Kommission, T-451/15, nicht veröffentlicht, Rechtsmittel anhängig, EU:T:2017:588, Rn. 46).

80 Wenn es laufende nationale Verfahren gibt, vor allem solche, bei denen es um Unregelmäßigkeiten bestimmter Personen geht, die an der Privatisierung der Agrobanka Praha mitwirkten, könnte, wie die Klägerin einräumt, der Schutz des öffentlichen Interesses an der Kontrolle der Verwaltung der öffentlichen Gelder durch die staatlichen Einrichtungen vielmehr im Rahmen dieser Verfahren sichergestellt werden. Dem allgemeinen Interesse könnte hier durch nationale Verfahren zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen dieser Personen im Rahmen der in Rede stehenden Privatisierung gedient werden (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-306/12, EU:T:2014:816, Rn. 98).

81 Der von der Klägerin verlangte Zugang zu den Dokumenten kann daher nur für ihr mögliches privates Interesse bedeutsam sein, ihre eigenen Überzeugungen zu untermauern, die sie im Zweitantrag und in der Klageschrift in Bezug auf die Rechtswidrigkeit der Handlungen der tschechischen staatlichen Stellen dargelegt hat, und sie gegebenenfalls im Rahmen der von ihr eingeleiteten Gerichtsverfahren nachzuweisen, oder die möglicherweise im Rahmen dieses Verfahrens begangenen Fehler öffentlich anzuprangern.

82 Die Verordnung Nr. 1049/2001 soll jedoch jedermann ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe eröffnen und nicht etwa Regeln zum Schutz des besonderen Interesses dieser oder jener Person am Zugang zu diesen Dokumenten festlegen (Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, EU:C:2007:75, Rn. 43).

83 Wenn im Übrigen die in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung auf einer Abwägung der in einer bestimmten Situation einander widerstreitenden Interessen beruht, nämlich zum einen der Interessen, die durch die Verbreitung der betreffenden Dokumente gefährdet würden, und zum anderen derjenigen, die durch diese Verbreitung begünstigt würden, kann für die Letztgenannten nur ein überwiegendes öffentliches Interesse berücksichtigt werden. Dieses Interesse

muss objektiv und allgemein sein und darf nicht mit Einzel- oder Privatinteressen verwechselt werden, da solche Interessen im Rahmen der in Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Interessenabwägung nicht erheblich sind (vgl. entsprechend Urteil vom 20. März 2014, Reagens/Kommission, T-181/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:139, Rn. 142).

84 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das besondere Interesse eines Antragstellers an der Übermittlung von Dokumenten und seine besondere Situation, sofern sie nicht mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse in Zusammenhang stehen, von dem Organ, das über die Frage zu entscheiden hat, ob ihre Verbreitung die durch Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigen würde, nicht zu berücksichtigen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Mai 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Kommission, T-623/13, EU:T:2015:268, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85 Folglich ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen und die Klage somit insgesamt abzuweisen.

Kosten

86 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Arca Capital Bohemia a.s. trägt die Kosten des Verfahrens.

Prek Buttigieg Berke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Dezember 2018.

Unterschriften