

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)

13 april 2005\*

In zaak T-2/03,

**Verein für Konsumenteninformation**, gevestigd te Wenen (Oostenrijk), vertegenwoordigd door A. Klauser, advocaat,

verzoeker,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door S. Rating en P. Aalto als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

\* Procestaal: Duits.

ondersteund door

**Bank für Arbeit und Wirtschaft AG**, gevestigd te Wenen, vertegenwoordigd door H.-J. Niemeyer, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

**Österreichische Volksbanken AG**, gevestigd te Wenen,

en

**Niederösterreichische Landesbank-Hypothekbank AG**, gevestigd te Sankt Pölten (Oostenrijk),

vertegenwoordigd door R. Roniger, A. Ablasser en W. Hemetsberger, advocaten,

intervenienten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit D(2002) 330472 van de Commissie van 18 december 2002 betreffende een verzoek om toegang tot het administratieve dossier in zaak COMP/36.571/D-1, Oostenrijkse banken — „Lombardclub”,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, M. Jaeger, P. Mengozzi, M. E. Martins Ribeiro en I. Labucka, rechters,

griffier: H. Jung,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 september 2004,

het navolgende

### **Arrest**

#### **Het rechtskader**

- 1 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) bepaalt de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het in artikel 255 EG neergelegde recht van toegang tot documenten van deze instellingen. Deze verordening is van toepassing sedert 3 december 2001.

- 2 Bij besluit van de Commissie van 5 december 2001 tot wijziging van haar Reglement van orde (PB L 345, blz. 94) werd besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58), houdende tenuitvoerlegging, wat de Commissie betreft, van de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB 1993, L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”) ingetrokken.
  
- 3 Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.

[...]

3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.

[...]”

4 Artikel 3 van verordening nr. 1049/2001 bevat de volgende definities:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a) ‚document‘: iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren;
  
- b) ‚derde‘: natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, met inbegrip van de lidstaten, andere communautaire of niet-communautaire instellingen en organen, alsmede derde landen.”

5 Artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bevat uitzonderingen op genoemd recht van toegang:

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

[...]

- b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

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

- de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,
  
- gerechtelijke procedures en juridisch advies,
  
- het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

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

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

4. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering van de leden 1 of 2 van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

[...]

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

[...]”

### **De voorgeschiedenis van het geding**

- 6 De Verein für Konsumenteninformation (hierna: „VKI” of „verzoeker”) is een consumentenvereniging naar Oostenrijks recht. Ter vergemakkelijking van zijn taak, de belangen van de consumenten te behartigen, verleent het Oostenrijkse recht de VKI de bevoegdheid, zich tot de Oostenrijkse burgerlijke rechter te wenden om bepaalde geldelijke rechten van de consumenten, die deze vooraf aan hem hebben overgedragen, geldend te maken.

- 7 Bij beschikking van 11 juni 2002 in een procedure op grond van artikel 81 [EG] in de zaak COMP/36.571/D-1 — Oostenrijkse banken („Lombardclub”) (PB 2004, L 56, blz. 1) heeft de Commissie geoordeeld dat acht Oostenrijkse banken gedurende verscheidene jaren hebben deelgenomen aan het zogenoemde „Lombardclub-kartel” over nagenoeg het gehele Oostenrijkse grondgebied (hierna: „Lombardclub-beschikking”). Volgens de Commissie hebben deze banken in het kader van dit kartel met name de rentevoet voor een aantal beleggingen en kredieten in onderling overleg vastgesteld. Om die reden heeft de Commissie boeten van in totaal 124,26 miljoen EUR opgelegd aan deze banken, waaronder de Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (hierna: „BAWAG”), de Österreichische Volksbanken AG (hierna: „ÖVAG”) en de Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (hierna: „NÖ-Hypobank”).
- 8 De VKI is momenteel betrokken bij verscheidene procedures die hij bij de Oostenrijkse rechterlijke instanties heeft ingesteld tegen de BAWAG. In het kader van deze procedures stelt de VKI dat de BAWAG wegens een onjuiste aanpassing van de rentevoeten voor de door haar verleende kredieten met variabele rente haar klanten jarenlang een te hoge rente heeft aangerekend.
- 9 Bij brief van 14 juni 2002 heeft verzoeker de Commissie verzocht om inzage in het administratieve dossier betreffende de Lombardclub-beschikking (hierna: „Lombardclub-dossier”). Ter ondersteuning van zijn verzoek heeft de VKI erop gewezen dat hij, om schadevergoeding te verkrijgen voor de consumenten die hij vertegenwoordigt, in concreto moet kunnen aantonen dat het gedrag van de BAWAG tegen de achtergrond van het mededingingsrecht alsmede de gevolgen van dit gedrag onrechtmatig zijn. Daartoe zou inzage in het Lombardclub-dossier voor verzoeker een grote, ja zelfs onontbeerlijke, hulp zijn.
- 10 Bij brief van 3 juli 2002 heeft de Commissie de VKI gevraagd zijn verzoek, en inzonderheid de rechtsgrondslag ervan, te preciseren. Op deze brief heeft de VKI bij brief van 8 juli 2002 geantwoord dat zijn verzoek met name is gegrond op



artikel 255, leden 1 en 2, EG, op verordening nr. 1049/2001, op de bepalingen ter uitvoering van deze verordening en op artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, plechtig afgekondigd op 7 december 2000 te Nice (PB C 364, blz. 1; hierna: „Handvest van de grondrechten”), alsmede op de artikelen 5 EG en 10 EG.

- 11 Op 24 juli 2002 hebben de vertegenwoordigers van de VKI tijdens een vergadering met de diensten van de Commissie de mogelijkheid geopperd dat verzoeker zich schriftelijk ertoe zou verbinden, de verkregen informatie uitsluitend te gebruiken om de rechten van de consumenten in de nationale procedures tegen de BAWAG geldend te maken.
- 12 Bij brief van 12 augustus 2002 heeft de VKI zijn verzoek vervolledigd en verklaard dat hij ertoe bereid was, de tijdens de vergadering van 24 juli 2002 geopperde verbintenis aan te gaan.
- 13 Bij brief van 12 september 2002 heeft de Commissie op grond van verordening nr. 1049/2001 het verzoek van de VKI volledig afgewezen.
- 14 Op 26 september 2002 heeft de VKI een confirmatief verzoek in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 ingediend, waarin hij, met handhaving van zijn verzoek, met name verduidelijkte, niet in de eerste plaats geïnteresseerd te zijn in de interne documenten van de Commissie.
- 15 Op 14 oktober 2002 heeft de Commissie de ontvangst van dat confirmatief verzoek bevestigd en verzoeker erop gewezen dat, gelet op het aantal aangevraagde documenten, de behandelingstermijn voor zijn verzoek met 15 werkdagen was verlengd.

- 16 Op 18 december 2002 heeft de Commissie besluit D(2002) 330472 betreffende een verzoek om toegang tot het administratieve dossier in zaak COMP/36.571/D-1, Oostenrijkse banken — „Lombardclub” (hierna: „bestreden besluit”) gegeven. Het bestreden besluit bevestigt het afwijzende besluit van 12 september 2002.
- 17 In het bestreden besluit heeft de Commissie allereerst de documenten van het Lombardclub-dossier, met uitzondering van de interne documenten, in elf afzonderlijke categorieën onderverdeeld. Naast de interne documenten telt dat dossier meer dan 47 000 bladzijden.
- 18 In de tweede plaats heeft de Commissie uiteengezet waarom elk van de vooraf gedefinieerde categorieën volgens haar onder een of meer van de in verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen valt.
- 19 In de derde plaats heeft de Commissie geoordeeld dat, in de gevallen waarin bepaalde uitzonderingsgronden een afweging van de in geding zijnde belangen noodzakelijk maken, de VKI geen hoger openbaar belang ter rechtvaardiging van de gevraagde toegang heeft aangetoond.
- 20 In de vierde plaats heeft de Commissie aangegeven waarom gedeeltelijke toegang in casu niet mogelijk is. Volgens de Commissie brengt een gedetailleerd onderzoek van elk document, dat nodig is voor een eventuele gedeeltelijke inzage, voor haar een buitensporige en onevenredige werklast mee.
- 21 In de vijfde plaats heeft de Commissie geoordeeld dat een raadpleging van derden met het oog op eventuele toegang tot de documenten die zij hebben opgesteld, in casu niet nodig is aangezien het in de zin van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 duidelijk is dat deze documenten niet openbaar moeten worden gemaakt.

- 22 De Commissie heeft in het bestreden besluit geconcludeerd dat het verzoek om toegang van de VKI volledig moet worden afgewezen.

### **De procedure voor het Gerecht**

- 23 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 januari 2003, heeft de VKI een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld. Bij afzonderlijke akte, neergelegd op dezelfde dag, heeft hij verzocht dat overeenkomstig artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht op dit beroep uitspraak wordt gedaan volgens de versnelde procedure.
- 24 Bij afzonderlijke akte, neergelegd op 8 januari 2003, heeft de VKI een verzoek om kosteloze rechtsbijstand ingediend.
- 25 Op 20 januari 2003 heeft de Commissie haar opmerkingen over het verzoek om toepassing van de versnelde procedure ingediend.
- 26 De Eerste kamer van het Gerecht, waaraan de zaak bij beschikking van 20 januari 2003 is toegewezen, heeft het verzoek om toepassing van de versnelde procedure afgewezen bij beschikking van 28 januari 2003, die de dag daarna verzoeker ter kennis is gebracht.
- 27 Op 18 februari 2003 heeft de Commissie haar opmerkingen over het verzoek om kosteloze rechtsbijstand ingediend.

- 28 Op 10 maart 2003 heeft de Commissie haar verweerschrift ingediend.
- 29 Het verzoek om kosteloze bijstand van de VKI is afgewezen bij beschikking van de president van het Gerecht van 14 maart 2003.
- 30 Bij brief van 1 april 2003 heeft verzoeker afgezien van de indiening van een repliek.
- 31 Op 15 april 2003 heeft de BAWAG verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. Het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland hebben op 16 respectievelijk 25 april 2003 verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de VKI. Ten slotte hebben de ÖVAG en de NÖ-Hypobank op 29 april 2003 gezamenlijk verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 32 Bij beschikking van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 1 augustus 2003 zijn de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker. Bij diezelfde beschikking zijn de BAWAG enerzijds en de ÖVAG en de NÖ-Hypobank anderzijds toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 33 Aangezien deze verzoeken binnen de in artikel 115, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalde termijn zijn gedaan, hebben interveniënten overeenkomstig artikel 116, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering een afschrift ontvangen van alle aan de partijen betekende processtukken.

- 34 De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden hebben op 10 respectievelijk 12 september 2003 een verzoek tot intrekking van hun interventie ingediend.
- 35 Op 26 september 2003 hebben de BAWAG enerzijds en de ÖVAG en de NÖ-Hypobank anderzijds hun memorie in interventie ingediend.
- 36 Aangezien de VKI en de Commissie geen opmerkingen hebben ingediend over de door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden gedane verzoeken om intrekking van hun interventie, heeft de president van de Eerste kamer bij beschikking van 6 november 2003 de tussenkomst van deze interveniënten in de onderhavige zaak doorgehaald en de VKI en de Commissie gelast, elk hun eigen kosten betreffende deze tussenkomsten te dragen.
- 37 Op 14 november 2003 heeft verzoeker zijn schriftelijke opmerkingen over de memories in interventie ingediend en de Commissie heeft haar schriftelijke opmerkingen op 11 november 2003 ingediend.
- 38 Overeenkomstig artikel 14 van het Reglement voor de procesvoering heeft het Gerecht, op voorstel van de Eerste kamer, de zaak verwezen naar een uitgebreide kamer, na de partijen te hebben gehoord overeenkomstig artikel 51 van dat reglement.
- 39 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en in het kader van de in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het schriftelijk een aantal vragen gesteld aan de Commissie en aan interveniënten.

40 Op 6 juli 2004 hebben de Commissie en interveniënten schriftelijk geantwoord op de vragen van het Gerecht.

41 De partijen hebben ter terechtzitting van 28 september 2004 pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht geantwoord.

### **De conclusies van partijen**

42 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

- het bestreden besluit nietig te verklaren;
  
- de overlegging van het betrokken dossier te gelasten en dat dossier te onderzoeken teneinde de gegrondheid van de vorderingen van de VKI vast te stellen;
  
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

43 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep te verwerpen;

- verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 44 De BAWAG concludeert ter ondersteuning van de Commissie dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
  - verzoeker te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die van interveniënten.
- 45 Ten slotte concluderen de ÖVAG en de NÖ-Hypobank ter ondersteuning van de Commissie dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
  - verzoeker te verwijzen in de kosten.

### **In rechte**

*Het kader van het geding en de ontvankelijkheid van bepaalde door interveniënten aangevoerde argumenten*

- 46 Vaststaat dat de Commissie het bestreden besluit heeft vastgesteld op grond van verordening nr. 1049/2001.

- 47 Het beroep van de VKI berust in wezen op zes middelen. Als eerste middel stelt de VKI dat het onverenigbaar is met het recht van toegang tot documenten, en inzonderheid met verordening nr. 1049/2001, om de toegang tot het volledige administratieve dossier te weigeren zonder vooraf elk document van dat dossier concreet te hebben onderzocht. Als tweede middel voert de VKI aan dat de Commissie verschillende in artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen onjuist heeft toegepast of uitgelegd. Het derde middel van de VKI betreft de onrechtmatige conclusie van de Commissie dat de afweging van de in geding zijnde belangen niet leidt tot openbaarmaking van het in zijn verzoek bedoelde administratieve dossier. In zijn vierde middel stelt de VKI dat de Commissie hem, op zijn minst ten dele, toegang tot het dossier had moeten verlenen. Het vijfde middel van de VKI betreft de niet-raadpleging van de banken die bepaalde documenten hebben opgesteld, hetgeen volgens de VKI een schending van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 oplevert. Ten slotte stelt verzoeker in zijn zesde middel schending, door de Commissie, van artikel 255 EG, van artikel 42 van het Handvest van de grondrechten en van de artikelen 5 EG en 10 EG.
- 48 In hun memorie in interventie hebben de BAWAG alsmede de ÖVAG en de NÖ-Hypobank echter verscheidene argumenten (hierna: „aanvullende argumenten”) aangevoerd ten bewijze, ten eerste, dat verordening nr. 1049/2001 uitsluitend van toepassing is op documenten die tijdens het communautaire regelgevingsproces zijn opgesteld, ten tweede, dat het recht van toegang tot documenten betreffende mededingingszaken ten tijde van de feiten uitsluitend was geregeld door verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81] en [82] van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), ten derde, dat een publiekrechtelijke vereniging niet het in verordening nr. 1049/2001 bedoelde recht van toegang bezit, ten vierde, dat het verzoek om toegang van de VKI onregelmatig is volgens verordening nr. 1049/2001, ten vijfde, dat verordening nr. 1049/2001 in strijd is met artikel 255 EG voorzover zij de toegang tot documenten van derden toestaat, en, ten zesde, dat deze verordening slechts van toepassing kan zijn op documenten die in het bezit van de instellingen zijn gekomen na de inwerkingtreding ervan, dit is vanaf 3 december 2001.
- 49 De aanvullende argumenten zijn met andere woorden erop gericht aan te tonen ofwel, ten eerste, dat verordening nr. 1049/2001 in casu niet van toepassing is, ofwel, ten tweede, dat de Commissie deze onjuist heeft toegepast, ofwel, ten derde, dat deze verordening een onwettige rechtsgrondslag voor het bestreden besluit vormt.



- 50 Indien het Gerecht een of meer aanvullende argumenten aanvaardt, kan bijgevolg op grond daarvan het bestreden besluit onwettig worden verklaard. Er zij evenwel aan herinnerd dat in de onderhavige zaak aan interveniënten toelating is verleend tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie en dat deze laatste concludeert tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring.
- 51 Intervenienten, die zowel schriftelijk als ter terechtzitting zijn ondervraagd over de verenigbaarheid van de aanvullende argumenten met de conclusies die zij ondersteunen, hebben, zakelijk weergegeven, geantwoord dat volgens de rechtspraak een interveniënt het recht heeft, andere argumenten aan te voeren dan de door hem ondersteunde partij en zelfs argumenten die in strijd zijn met die van deze laatste (arrest Hof van 23 februari 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit*, 30/59, Jurispr. blz. 3, 38, en arrest Gerecht van 6 maart 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Commissie*, T-228/99 en T-233/99, Jurispr. blz. II-435, punt 145).
- 52 Volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, dat krachtens artikel 53 ervan op het Gerecht van toepassing is, kunnen de conclusies van het verzoek tot tussenkomst echter slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt. Deze bepalingen verzetten zich er evenwel niet tegen dat de interveniënt andere argumenten aanvoert dan de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten het kader van het geding niet wijzigen en de interventie strekt tot ondersteuning van de conclusies van deze laatste (zie in die zin arresten Hof van 8 juli 1999, *Chemie Linz/Commissie*, C-245/92 P, Jurispr. blz. I-4643, punt 32; 8 januari 2002, *Frankrijk/Monsanto en Commissie*, C-248/99 P, Jurispr. blz. I-1, punt 56, en arrest Gerecht van 3 april 2003, *Royal Philips Electronics/Commissie*, T-119/02, Jurispr. blz. II-1433, punten 203 en 212).
- 53 Aangezien op basis van de aanvullende argumenten, gesteld dat ze gegrond zijn, het bestreden besluit onwettig zou kunnen worden verklaard, en aangezien de Commissie concludeert tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring en haar

conclusies niet worden ondersteund door middelen strekkende tot vaststelling van de onwettigheid van het bestreden besluit, zou het onderzoek van de aanvullende argumenten in casu tot gevolg hebben dat het in het verzoekschrift en het verweerschrift omschreven kader van het geding wordt gewijzigd (zie in die zin arresten Gerecht van 6 juli 1995, AITEC e.a./Commissie, T-447/93–T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punt 122, en 24 oktober 1997, British Steel/Commissie, T-243/94, Jurispr. blz. II-1887, punten 72 en 73).

- 54 Voor het overige dient geen rekening te worden gehouden met het betoog van interveniënten dat de aanvullende argumenten in wezen strekken tot ondersteuning van de conclusie van de Commissie dat de door verzoeker gevraagde toegang tot documenten moet worden geweigerd. In de onderhavige zaak heeft de Commissie immers geenszins geconcludeerd dat de gevraagde toegang tot de omstreden documenten moet worden geweigerd ongeacht de motivering van het bestreden besluit, doch alleen dat het beroep tot nietigverklaring moet worden verworpen. Bovendien staat het niet aan het Gerecht, zich bij de wettigheidstoetsing in de plaats van de Commissie te stellen om uit te maken of de toegang tot de omstreden documenten had moeten worden geweigerd om andere redenen dan die welke in het bestreden besluit zijn uiteengezet.

- 55 De aanvullende argumenten moeten dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

*Het eerste middel, ontbreken van een concreet onderzoek van de in het verzoek bedoelde documenten, en het vierde middel, schending van het recht van gedeeltelijke toegang*

- 56 Allereerst dienen het eerste en het vierde middel van verzoeker tezamen te worden behandeld.

## Argumenten van partijen

— Het eerste middel: ontbreken van een concreet onderzoek van de in het verzoek bedoelde documenten

- 57 Als eerste middel stelt de VKI dat de Commissie in het bestreden besluit, in strijd met verordening nr. 1049/2001, het volledige Lombardclub-dossier van het recht van toegang heeft uitgesloten zonder elk document van dat dossier concreet te hebben onderzocht. Alleen concrete omstandigheden die verband houden met welbepaalde documenten, kunnen echter een uitzondering op het recht van toegang tot deze documenten rechtvaardigen.
- 58 De Commissie antwoordt op verzoekers eerste middel dat het in casu niet gaat om de vraag of zij de toegang tot alle in het verzoek bedoelde documenten heeft geweigerd, doch alleen om de vraag of zij haar weigering met betrekking tot al deze documenten correct heeft gemotiveerd. De Commissie heeft in casu geenszins het volledige Lombardclub-dossier van het recht van toegang uitgesloten, maar, integendeel, uitgelegd waarom de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingsgronden zich verzetten tegen openbaarmaking van de documenten van dat dossier.
- 59 De Commissie voegt daaraan toe dat het niet in strijd met het gemeenschapsrecht is om de toegang tot diverse categorieën documenten te weigeren zonder elk document van deze categorieën te hebben onderzocht, wanneer zij voor elke categorie de redenen van weigering van toegang opgeeft, zoals in casu het geval is geweest. Het Gerecht heeft uitdrukkelijk geoordeeld dat de Commissie het recht heeft, een dossier in categorieën onder te verdelen en vervolgens de toegang daartoe globaal kan weigeren, op voorwaarde dat zij de redenen voor haar weigering te kennen geeft (arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 64).

60 De Commissie preciseert ten slotte dat de diverse documenten en onderdelen van documenten in deze categorieën niet zijn onderzocht omdat de inspanningen die een dergelijk onderzoek vergt, buiten verhouding zijn.

— Het vierde middel: schending van het recht van gedeeltelijke toegang

61 De VKI stelt dat een algehele weigering van toegang tot het dossier slechts gerechtvaardigd is wanneer alle documenten van dat dossier onder ten minste een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vallen. Aangezien in casu niet is onderzocht of dit het geval is, had verzoeker op zijn minst gedeeltelijke toegang moeten krijgen. Dat de Commissie ernaar streeft haar werklast binnen de perken te houden, hetgeen „zij mag doen”, mag niet tot gevolg hebben dat de consumenten de vergoeding van de schade die zij wegens een kartel hebben geleden, mislopen.

62 De Commissie betwist deze argumenten. Zij geeft toe dat het Hof en het Gerecht in hun rechtspraak het recht van gedeeltelijke toegang tot documenten hebben erkend. Toch kan gedeeltelijke toegang worden geweigerd wanneer daartoe van de betrokken instelling inspanningen worden gevergd die buiten verhouding zijn.

63 De inspanning die nodig is voor een dossier van meer dan 47 000 bladzijden, is echter noodzakelijkerwijs buiten verhouding. Dat is althans het geval wanneer het aantal documenten die voor mededeling in aanmerking komen, in elke relevante categorie zeer klein is, en deze documenten bovendien overduidelijk nutteloos zijn. Aangezien het dossier chronologisch is geordend, impliceert elke gedeeltelijke toegang dat het dossier telkens opnieuw in zijn geheel wordt bekeken. Bovendien zou het opstellen van een inhoudsopgave voor het gehele dossier, rekening houdend met de uitzonderingsgronden van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, even buiten verhouding zijn als het verlenen van gedeeltelijke toegang. De Commissie erkent dat het feit dat de gevraagde inspanning buiten verhouding is, op zich geen

weigeringsgrond vormt. Wanneer uit de analyse van de strikt gedefinieerde categorieën echter blijkt dat de toegang moet worden geweigerd, is een extra onderzoek van elk document in de betrokken categorie niet gerechtvaardigd.

- 64 De BAWAG alsmede de ÖVAG en de NÖ-Hypobank ondersteunen in wezen de argumenten van de Commissie. Zij preciseren dat wanneer een aanvrager zijn belang bij zijn verzoek om toegang uitdrukkelijk heeft genoemd, het onevenredig is om van de instelling waarbij dat verzoek is ingediend, te eisen dat gedeeltelijke toegang wordt verleend tot de documenten die het doel van het verzoek niet dienen.

#### Beoordeling door het Gerecht

- 65 Vaststaat dat de Commissie de documenten van het Lombardclub-dossier niet concreet en individueel heeft onderzocht. Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd dat zij, in antwoord op verzoekers confirmatief verzoek, het Lombardclub-dossier, met uitzondering van de interne documenten, in elf afzonderlijke categorieën heeft onderverdeeld zonder elk document afzonderlijk te hebben onderzocht. Bovendien blijkt uit het bestreden besluit dat de Commissie, na deze categorieën te hebben gedefinieerd, heeft geoordeeld dat „een of meer uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 op elke categorie documenten van toepassing [zijn], zonder dat een hoger openbaar belang de openbaarmaking ervan [gebiedt]”. Voorts heeft de Commissie gepreciseerd dat „het uit evenredigheidsoverwegingen noodzakelijk noch nuttig [lijkt] een onderzoek van de documenten te verrichten dat buiten het bestek van de bovengenoemde categorieën zou vallen”. De Commissie heeft „subsidiar” erop gewezen dat de bekendmaking van de Lombardclub-beschikking volstaat om verzoekers belangen te „vrijwaren”.
- 66 Gelet op het voorgaande dient dus te worden uitgemaakt of de Commissie in beginsel verplicht was, de in genoemd verzoek bedoelde documenten concreet en individueel te onderzoeken en, zo ja, in welke mate deze onderzoeksplicht kan worden getemperd door bepaalde uitzonderingen die met name verband houden met de daaruit voortvloeiende werklust.

## — De verplichting tot een concreet en individueel onderzoek

- 67 Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 formuleert het beginsel van het recht van toegang tot documenten van de instellingen. Artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 noemt verschillende uitzonderingen op het recht van toegang. Ten slotte bepalen de artikelen 6 tot en met 8 van verordening nr. 1049/2001 hoe een verzoek om toegang moet worden behandeld.
- 68 Uit deze bepalingen volgt dat de instelling waarbij een verzoek om toegang tot documenten op grond van verordening nr. 1049/2001 is ingediend, verplicht is, dat verzoek te behandelen en erop te antwoorden, en inzonderheid na te gaan of een van de uitzonderingen van artikel 4 van genoemde verordening op de betrokken documenten van toepassing is.
- 69 Volgens vaste rechtspraak vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten echter een concreet onderzoek. De omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is op zich immers niet voldoende om deze uitzonderingsgrond toe te passen (zie in die zin arrest Gerecht van 13 september 2000, *Denkavit Nederland/Commissie*, T-20/99, Jurispr. blz. II-3011, punt 45). Een dergelijke toepassing is in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de instelling vooraf heeft beoordeeld, ten eerste, of de toegang tot het document concreet en daadwerkelijk afbreuk doet aan het beschermde belang en, ten tweede, of in de gevallen bedoeld in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001, geen hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. Bovendien moet het gevaar van afbreuk aan een beschermd belang redelijkerwijze voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn (zie in die zin arrest Gerecht van 7 februari 2002, *Kuijer/Raad*, T-211/00, Jurispr. blz. II-485, punt 56; hierna: „arrest Kuijer II”). Bijgevolg moet de instelling voor de toepassing van een uitzondering een concreet onderzoek verrichten dat in de motivering van het besluit tot uitdrukking komt (zie in die zin arresten Gerecht van 6 april 2000, *Kuijer/Raad*, T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punt 38; hierna: „arrest Kuijer I”, en 19 juli 1999, *Hautala/Raad*, T-14/98, Jurispr. blz. II-2489, punt 67).

- 70 Dit concrete onderzoek moet bovendien worden verricht voor elk document waarop het verzoek betrekking heeft. Uit verordening nr. 1049/2001 volgt immers dat alle in artikel 4, leden 1 tot en met 3, genoemde uitzonderingen moeten worden toegepast op „een document”.
- 71 De noodzaak van een dergelijk concreet en individueel onderzoek, in tegenstelling tot een abstract en globaal onderzoek, is overigens bevestigd in de rechtspraak inzake de toepassing van de gedragscode.
- 72 De gedragscode, waarvan de beginselen ten dele zijn overgenomen in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, bevatte immers een eerste reeks van uitzonderingen die de instelling ertoe verplichtten, de toegang tot een document te weigeren wanneer openbaarmaking ervan „schade [kon] toebrengen” aan de door deze uitzonderingen beschermde belangen. Volgens vaste rechtspraak van het Gerecht volgt echter uit het gebruik van het werkwoord „kunnen” dat de Commissie alvorens over een verzoek om toegang tot documenten te beslissen, „per verlangd document” moet onderzoeken of, gelet op de gegevens waarover zij beschikt, openbaarmaking ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan een van de door de uitzonderingen beschermde belangen (arresten Gerecht van 6 februari 1998, Interporc/Commissie, T-124/96, Jurispr. blz. II-231, punt 52, en 12 oktober 2000, JT's Corporation/Commissie, T-123/99, Jurispr. blz. II-3269, punt 64). Aangezien in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 de voorwaardelijke wijs is gebruikt, kan de rechtspraak inzake de gedragscode worden toegepast op verordening nr. 1049/2001. Bijgevolg staat vast dat de instelling verplicht is, concreet en individueel te onderzoeken of de uitzonderingen op het recht van toegang van toepassing zijn op elk van de in een verzoek bedoelde documenten.
- 73 Zoals de Commissie terecht benadrukt, heeft het Gerecht bovendien in zijn arrest WWF UK/Commissie (punt 59 supra, punt 64) inderdaad in wezen geoordeeld dat een instelling verplicht is, ten minste per categorie documenten, aan te geven waarom zij van oordeel is dat de documenten die in het bij haar ingediende verzoek worden genoemd, verband houden met een categorie van informatie waarvoor een uitzondering geldt. Afgezien van de vraag of het punt waarop de Commissie zich baseert, alleen een motiveringsregel formuleert, is een concreet en individueel

onderzoek in elk geval noodzakelijk aangezien, zelfs wanneer duidelijk is dat een verzoek om toegang betrekking heeft op documenten die onder een uitzondering vallen, de instelling alleen op grond van een dergelijk onderzoek kan beoordelen of de verzoeker ten dele toegang kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001. In het kader van de toepassing van de gedragscode heeft het Gerecht bovendien al geoordeeld dat een onderzoek van de documenten naar categorie en niet aan de hand van de concrete gegevens die deze documenten bevatten, ontoereikend is, aangezien het van een instelling vereiste onderzoek hem in staat moet stellen, in concreto te beoordelen of een bepaalde uitzondering werkelijk van toepassing is op de in deze documenten vervatte informatie (arrest JT's Corporation/Commissie, punt 72 supra, punt 46).

74 De conclusie luidt dus dat wanneer een instelling een verzoek op grond van verordening nr. 1049/2001 ontvangt, zij in beginsel verplicht is, een concreet en individueel onderzoek te verrichten van de inhoud van de in het verzoek bedoelde documenten.

75 Dit principiële uitgangspunt betekent echter niet dat een dergelijk onderzoek in elk geval is vereist. Aangezien het concrete en individuele onderzoek dat de instelling in beginsel moet verrichten in antwoord op een verzoek om toegang op grond van verordening nr. 1049/2001, tot doel heeft, de betrokken instelling in staat te stellen, te beoordelen in hoeverre een uitzondering op het recht van toegang van toepassing is, en of gedeeltelijke toegang kan worden verleend, is het immers mogelijk dat een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk is wanneer, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, het overduidelijk is dat de toegang moet worden geweigerd of integendeel moet worden verleend. Dit is met name het geval wanneer bepaalde documenten ofwel overduidelijk volledig onder een uitzondering op het recht van toegang vallen, ofwel, integendeel, overduidelijk volledig toegankelijk zijn, ofwel door de Commissie reeds concreet en individueel zijn onderzocht in soortgelijke omstandigheden.



- 76 In casu staat vast dat de Commissie het bestreden besluit heeft gebaseerd op een algemene analyse per categorie van de documenten van het Lombardclub-dossier. Verder staat vast dat de Commissie de in het verzoek om toegang bedoelde documenten niet concreet en individueel heeft onderzocht om te beoordelen of de aangevoerde uitzonderingen van toepassing zijn dan wel of gedeeltelijke toegang mogelijk is.
- 77 Bijgevolg dient te worden onderzocht of het verzoek van de VKI betrekking heeft op documenten waarvoor, gelet op de omstandigheden van de zaak, niet een dergelijk concreet en individueel onderzoek noodzakelijk was.
- 78 Dienaangaande heeft de Commissie in het bestreden besluit geoordeeld dat de in het verzoek van de VKI bedoelde documenten onder vier afzonderlijke uitzonderingen op het recht van toegang vallen.
- 79 De eerste uitzondering waarop de Commissie zich beroept, betreft de bescherming van het doel van inspecties en is geformuleerd in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. In het bestreden besluit heeft de Commissie ter rechtvaardiging van de toepassing van deze uitzonderingsgrond in wezen twee elementen genoemd.
- 80 In de eerste plaats wijst de Commissie erop dat bij het Gerecht verscheidene beroepen tot nietigverklaring van de Lombardclub-beschikking zijn ingesteld waarop nog geen uitspraak is gedaan. Wanneer derden toegang krijgen tot deze documenten, kan dit bijgevolg in geval van nietigverklaring haar nieuwe beoordeling beïnvloeden en de verzoekende partijen ertoe brengen, in het kader van deze beroepen bepaalde rechtsmiddelen aan te voeren.

- 81 In de tweede plaats wijst de Commissie erop dat een groot aantal van de documenten van het dossier is meegedeeld door de ondernemingen waaraan bij de Lombardclub-beschikking een boete is opgelegd, hetzij op grond van de mededeling van de Commissie betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten in de zaken betreffende mededingingsregelingen (PB 1996, C 207, blz. 4), die ten tijde van de feiten van toepassing was, hetzij in het kader van de verzoeken om inlichtingen of van de verificaties op grond van de artikelen 11 en 14 van verordening nr. 17. Wanneer derden de mogelijkheid krijgen, deze documenten in te zien, zal dat de ondernemingen ervan weerhouden met de Commissie samen te werken en dus schadelijk zijn voor haar inspecties en onderzoeken in toekomstige zaken. Dezelfde redenering geldt voor de door derden opgestelde documenten.
- 82 Het Gerecht is evenwel van oordeel dat de Commissie geen zo algemene, voor het volledige Lombardclub-dossier geldende, conclusie kon formuleren zonder vooraf de daarin vervatte documenten concreet en individueel te onderzoeken.
- 83 Om te beginnen blijkt uit het bestreden besluit immers niet dat de Commissie in concreto heeft onderzocht of elk in het verzoek bedoeld document wel degelijk onder een van de elf door haar gedefinieerde categorieën viel. Integendeel, uit de motivering van het bestreden besluit, die de Commissie ter terechtzitting heeft bevestigd, blijkt dat de Commissie de documenten althans ten dele abstract heeft onderverdeeld. De Commissie lijkt meer te hebben gehandeld op basis van ideeën die zij zich van de inhoud van de documenten van het Lombardclub-dossier had gevormd, dan op basis van een werkelijk onderzoek. Bijgevolg heeft de Commissie, zowel uit het oogpunt van de volledigheid als uit het oogpunt van de juistheid, de documenten ruwweg in categorieën onderverdeeld.
- 84 Voorts zijn de overwegingen die de Commissie in het bestreden besluit, en ook in haar verweerschrift, heeft geformuleerd, vaag en algemeen. Bij gebreke van een individueel onderzoek, dit betekent een onderzoek per document, kan op grond van

deze overwegingen niet met voldoende zekerheid en nauwkeurigheid worden aangenomen dat het betoog van de Commissie, gesteld dat het in beginsel gegrond is, geldt voor alle documenten van het Lombardclub-dossier. De vrees van de Commissie is een gratuite bewering en bijgevolg al te hypothetisch.

- 85 Niets wijst er immers op dat alle in het verzoek bedoelde documenten overduidelijk onder de aangevoerde uitzondering vallen. In punt 1 van het bestreden besluit merkt de Commissie zelf op dat „de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, grotendeels van toepassing is op bepaalde documenten, ja zelfs volledig op alle categorieën”.
- 86 In de bij haar verweerschrift gevoegde tabel wijst de Commissie er weliswaar op dat de uitzondering waarop zij zich beroept, van toepassing is op alle documenten van het dossier. Zoals uit de in het vorige punt uiteengezette overwegingen blijkt, weerspreekt deze tabel echter de motivering van het bestreden besluit.
- 87 Ten slotte blijkt uit de motivering van het bestreden besluit in elk geval niet dat elk document van het Lombardclub-dossier, afzonderlijk beschouwd, in zijn geheel onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 valt. Niets wijst er immers op dat openbaarmaking van de daarin vervatte informatie afbreuk kan doen aan het doel van inspecties en onderzoeken van de Commissie.
- 88 Het ontbreken van een concreet en individueel onderzoek van de in casu bedoelde documenten is dus niet gerechtvaardigd met betrekking tot de documenten waarvan de Commissie stelt dat zij onder de eerste uitzondering vallen.

- 89 Dezelfde vaststelling geldt voor de documenten die, volgens het bestreden besluit, onder de tweede, de derde en de vierde uitzondering vallen. Deze uitzonderingen betreffen de bescherming van de commerciële belangen (artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001), de bescherming van gerechtelijke procedures (artikel 4, lid 2, tweede streepje) en de bescherming van persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu (artikel 4, lid 1, sub b). Uit de punten 2, 3, 10, 12 en 13 van het bestreden besluit blijkt echter dat deze uitzonderingen, volgens de Commissie, slechts voor een deel van de in het verzoek bedoelde documenten gelden. Met name in punt 13 van het bestreden besluit wijst de Commissie erop dat „het mogelijk is dat een groot deel van de door de betrokken banken of door derden opgestelde documenten ook informatie bevatten waarvan openbaarmaking afbreuk kan doen aan het privé-leven en de integriteit van het individu”.
- 90 Uit het bestreden besluit blijkt dus dat de uitzonderingen waarop de Commissie zich beroept, niet noodzakelijk betrekking hebben op het volledige Lombardclub-dossier en dat ze, zelfs voor de documenten waarop ze eventueel betrekking kunnen hebben, slechts op bepaalde passages ervan kunnen slaan.
- 91 Ten slotte beroepen interveniënten zich op de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001. Zij stellen dat verscheidene beroepen tot nietigverklaring van de Lombardclub-beschikking zijn ingesteld en dat deze beschikking dus nog geen „genomen” besluit in de zin van artikel 4, lid 3, is, hetgeen een algehele weigering van toegang rechtvaardigt. Aangezien de Commissie in het bestreden besluit deze uitzondering niet heeft aangevoerd, staat het niet aan het Gerecht, zich in de plaats van deze instelling te stellen om uit te maken of deze uitzondering daadwerkelijk van toepassing is op de in het verzoek bedoelde documenten.
- 92 Bijgevolg kon de Commissie zich in beginsel niet onttrekken aan een concreet en individueel onderzoek van elk in het verzoek bedoeld document om te beoordelen of uitzonderingen van toepassing waren dan wel of gedeeltelijke toegang mogelijk was.

93 Hoewel de Commissie dat onderzoek in casu niet heeft verricht, dient niettemin te worden onderzocht of een instelling het recht heeft, een algehele weigering van toegang te rechtvaardigen met een beroep op de zeer grote werklast die dat onderzoek volgens haar meebrengt.

— De toepassing van een uitzondering in verband met de werklast die een concreet en individueel onderzoek meebrengt

94 Artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat „[i]n geval van verzoeken om omvangrijke documenten of om een zeer groot aantal documenten, [...] de betrokken instelling informeel met de aanvrager [kan] overleggen om een billijke oplossing te vinden”.

95 Blijkens de stukken hebben verzoeker en de Commissie elkaar in casu ontmoet op 24 juli 2002, maar hebben deze vergadering en de daaropvolgende gesprekken niet tot een oplossing geleid.

96 Verordening nr. 1049/2001 bevat echter geen enkele bepaling die de instelling uitdrukkelijk toestaat, de omvang van het onderzoek dat zij normaliter in antwoord op een verzoek om toegang moet verrichten, te beperken ingeval geen billijke oplossing met de verzoeker wordt gevonden.

97 In de inleiding van het bestreden besluit heeft de Commissie het ontbreken van een concreet en individueel onderzoek van de betrokken documenten echter in wezen gerechtvaardigd met een beroep op het evenredigheidsbeginsel. De Commissie heeft er met name op gewezen dat „het uit evenredigheidsoverwegingen noodzakelijk noch nuttig lijkt een onderzoek van de documenten te verrichten dat buiten het bestek van [bovengenoemde] categorieën zou vallen”. De Commissie heeft zich ook in de punten 10, 13 en 24 van het bestreden besluit op het evenredigheidsbeginsel beroepen.

- 98 Bijgevolg dient te worden onderzocht of het beginsel dat de documenten waarop een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek om toegang betrekking heeft, concreet en individueel moeten worden onderzocht, daadwerkelijk kan worden opzijgezet door het evenredigheidsbeginsel.
- 99 Het is vaste rechtspraak dat volgens het evenredigheidsbeginsel handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen mogen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest Hof van 5 mei 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 60, en arrest Gerecht van 27 september 2002, *Tideland Signal/Commissie*, T-211/02, Jurispr. blz. II-3781, punt 39). Bovendien vereist het evenredigheidsbeginsel dat afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel (arrest Hof van 15 mei 1986, *Johnston*, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 38, en arrest *Hautala/Raad*, punt 69 supra, punt 85).
- 100 De weigering van een instelling om de documenten waarvoor een verzoek om toegang is gedaan, concreet en individueel te onderzoeken levert bijgevolg, in beginsel, een kennelijke schending van het evenredigheidsbeginsel op. Een concreet en individueel onderzoek van de betrokken documenten maakt het de instelling immers mogelijk, het met de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 nagestreefde doel te bereiken, en leidt bovendien tot identificatie van de documenten die geheel of ten dele onder deze uitzonderingen vallen. Dat onderzoek is dus een maatregel die het recht van toegang van de verzoeker minder beperkt dan een algehele weigering van onderzoek.
- 101 Rekening dient evenwel te worden gehouden met de mogelijkheid dat iemand op grond van verordening nr. 1049/2001 een verzoek om toegang indient voor een onredelijk groot aantal documenten, in voorkomend geval om futiele redenen, en dat de behandeling van zijn verzoek aldus een werklast meebrengt die de goede werking van de instelling aanzienlijk kan belemmeren. Opgemerkt zij eveneens dat, indien een verzoek een zeer groot aantal documenten betreft, het recht van de

instelling om overeenkomstig artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 met de aanvrager naar een „billijke oplossing” te zoeken, de mogelijkheid tot uitdrukking brengt om, zij het in zeer beperkte mate, rekening te houden met de eventuele noodzaak, de belangen van de verzoeker te verzoenen met die van een behoorlijk bestuur.

- 102 Een instelling moet dus in bijzondere gevallen waarin het concrete en individuele onderzoek van de documenten voor haar een onredelijke administratieve last meebrengt, de mogelijkheid behouden om het belang van de toegang van het publiek tot documenten af te wegen tegen de daaruit voortvloeiende werklast, teneinde in deze bijzondere gevallen het belang van een behoorlijk bestuur te vrijwaren (zie, mutatis mutandis, arrest Hautala/Raad, punt 69 supra, punt 86).
- 103 Deze mogelijkheid blijft echter de uitzondering.
- 104 In de eerste plaats is het concrete en individuele onderzoek van de documenten die in een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek om toegang worden bedoeld, een van de elementaire verplichtingen van een instelling in antwoord op dat verzoek.
- 105 In de tweede plaats vormt toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen het principiële uitgangspunt en de mogelijkheid tot weigering de uitzondering (zie naar analogie met het beginsel voor de toepassing van de gedragscode, arrest Kuijer II, punt 55).
- 106 In de derde plaats moeten de uitzonderingen op het beginsel van toegang tot documenten restrictief worden uitgelegd [zie, naar analogie met de gedragscode, arrest Gerecht van 10 oktober 2001, British American Tobacco International

(Investments)/Commissie, T-111/00, Jurispr. blz. II-2997, punt 40]. Deze rechtspraak rechtvaardigt a fortiori dat de beperkingen van de zorgvuldigheid waarmee een instelling normaliter moet onderzoeken of een uitzondering van toepassing is, uiterst restrictief worden opgevat, aangezien door dergelijke beperkingen vanaf de ontvangst van het verzoek de kans groter wordt dat inbreuk wordt gemaakt op het recht van toegang.

- 107 In de vierde plaats zou de mogelijkheid voor de Commissie om af te zien van een concreet en individueel onderzoek, hoewel dat onderzoek noodzakelijk is, in tal van omstandigheden in aanvaring komen met het beginsel van behoorlijk bestuur, dat een van de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen is en zich vertaalt in de verplichting van de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (arresten Gerecht van 24 januari 1992, *La Cinq/Commissie* T-44/90, Jurispr. blz. II-1, punt 86, en 11 juli 1996, *Métropole télévision e.a./Commissie*, T-528/93, T-542/93, T-543/93 en T-546/93, Jurispr. blz. II-649, punt 93).
- 108 In de vijfde plaats vormen de werklast die de uitoefening van het recht van toegang meebrengt en het belang van de verzoeker in beginsel geen relevante criteria voor de aanpassing van de omvang van dat recht.
- 109 Wat het belang van de verzoeker betreft, deze is volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 niet verplicht, de redenen voor zijn verzoek te vermelden, en hoeft dus normaliter geen belang aan te tonen.
- 110 Wat de uit de behandeling van een verzoek voortvloeiende werklast betreft, voorziet verordening nr. 1049/2001 uitdrukkelijk de mogelijkheid dat een verzoek om toegang een zeer groot aantal documenten betreft, aangezien de artikelen 7, lid 3, en 8, lid 2, ervan bepalen dat de behandelingstermijn van een initieel respectievelijk een confirmatief verzoek in uitzonderlijke gevallen kan worden verlengd, bijvoorbeeld wanneer het verzoek een zeer omvangrijk document of een zeer groot aantal documenten betreft.



- 111 In de zesde plaats wordt de werklast die het onderzoek van een verzoek meebrengt, niet alleen bepaald door het aantal documenten waarop het verzoek betrekking heeft, en door het aantal bladzijden, maar ook door de aard ervan. Bijgevolg zegt de noodzaak, een concreet en individueel onderzoek van een zeer groot aantal documenten te verrichten, nog niets over de omvang van de werklast die de behandeling van een verzoek om toegang zal meebrengen, aangezien deze werklast ook afhankelijk is van de grondigheid waarmee dat onderzoek moet gebeuren.
- 112 Bijgevolg kan een afwijking van deze onderzoeksplicht slechts worden aanvaard in uitzonderlijke gevallen en alleen wanneer de administratieve last van het concrete en individuele onderzoek van de documenten bijzonder groot blijkt te zijn en daardoor de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd (zie, *mutatis mutandis*, arrest Kuijer II, punt 57).
- 113 Aangezien het recht van toegang tot bij de instellingen berustende documenten het principiële uitgangspunt vormt, staat het bovendien aan de instelling die zich beroept op een uitzondering in verband met de onredelijke last die de behandeling van het verzoek meebrengt, te bewijzen hoe groot die last is.
- 114 Ten slotte is de instelling, wanneer zij heeft aangetoond dat de administratieve last die het concrete en individuele onderzoek van de in het verzoek bedoelde documenten meebrengt, onredelijk is, verplicht, met de verzoeker overleg te plegen om te weten te komen of de verzoeker te doen verduidelijken, welk belang hij bij het verkrijgen van de betrokken documenten heeft, en om concreet na te gaan welke alternatieven mogelijk zijn om een minder belastende maatregel te nemen dan het concrete en individuele onderzoek van de documenten. Aangezien het recht van toegang tot de documenten het principe is, blijft de instelling in deze context verplicht, de voorrang te geven aan het alternatief dat op zich geen last meebrengt die de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd, en tegelijkertijd het recht van toegang van de verzoeker maximaal eerbiedigt.

- 115 De instelling kan zich bijgevolg slechts aan een concreet en individueel onderzoek onttrekken wanneer zij werkelijk alle denkbare alternatieven heeft bestudeerd en in haar besluit omstandig heeft uitgelegd waarom ook deze alternatieven een onredelijke werklast meebrengen.
- 116 In casu dient dus te worden onderzocht of de Commissie zich in een situatie bevond waarin het concrete en individuele onderzoek van de in het verzoek bedoelde documenten voor haar een last meebracht die de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd, zodat zij rekening kon houden met verzoekers belang en concreet kon onderzoeken welke alternatieven er voor de behandeling van het verzoek bestonden teneinde, in voorkomend geval, een maatregel te nemen die voor haar minder werklast meebrengt.
- 117 Om te beginnen zij opgemerkt dat, wat de onredelijkheid van een concreet en individueel onderzoek van elk van de in het verzoek bedoelde documenten betreft, in het bestreden besluit niet wordt vermeld, hoeveel documenten het Lombardclub-dossier precies telt, doch alleen het aantal bladzijden wordt aangegeven. Een gewone verwijzing naar het aantal bladzijden is als dusdanig onvoldoende om de werklast van een concreet en individueel onderzoek te beoordelen. Toch blijkt uit de stukken duidelijk dat het om een zeer groot aantal documenten gaat, gelet op de door de Commissie in het bestreden besluit gedefinieerde categorieën en de aard van het betrokken dossier.
- 118 Verder kan het naslaan van een dossier van meer dan 47 000 bladzijden dat een groot aantal documenten bevat, zoals die welke zijn onderverdeeld in de door de Commissie gedefinieerde categorieën, een uiterst grote last meebrengen.
- 119 In de eerste plaats blijkt immers dat de documenten van het Lombardclub-dossier chronologisch zijn geordend. Ter terechtzitting heeft de Commissie dienaangaande

gepreciseerd dat, gelet op de datum van het bestreden besluit, de in het verzoek van de VKI bedoelde documenten nog niet waren opgenomen in het in artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde register, waarvan de omvang volgens artikel 8, lid 1, van het besluit van de Commissie van 5 december 2001 tot wijziging van haar Reglement van orde geleidelijk wordt uitgebreid.

- 120 In de tweede plaats mag worden aangenomen dat, gelet op de belangrijkste door de Commissie gedefinieerde categorieën en de motivering van het bestreden besluit, de in casu bedoelde documenten veel informatie bevatten die concreet moet worden onderzocht voor de toepassing van de uitzonderingen op het recht van toegang en, inzonderheid, informatie die de bescherming van de commerciële belangen van de bij het Lombardclub-dossier betrokken banken kan ondermijnen.
- 121 In de derde plaats mag ook worden aangenomen dat, gelet op de belangrijkste door de Commissie gedefinieerde categorieën, het Lombardclub-dossier een groot aantal door derden opgestelde documenten bevat. Bijgevolg is het mogelijk dat het concrete en individuele onderzoek van de documenten van dat dossier meer werk vergt omdat in voorkomend geval deze derden moeten worden geraadpleegd overeenkomstig artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001.
- 122 In casu bestaan dus verscheidene aanwijzingen dat het concrete en individuele onderzoek van alle documenten van het Lombardclub-dossier een zeer grote werklast kan meebrengen. Hoewel niet definitief behoeft te worden geantwoord op de vraag of deze aanwijzingen rechtens genoegzaam aantonen dat het gevraagde werk de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze van de Commissie kan worden verlangd, zij er niettemin aan herinnerd dat het bestreden besluit, waarbij verzoeker in globo toegang wordt geweigerd, in elk geval slechts wettig kan zijn indien de Commissie vooraf concreet heeft uitgelegd waarom de alternatieven voor een concreet en individueel onderzoek van elk van de bedoelde documenten eveneens een onredelijke werklast zouden meebrengen.

- 123 In casu heeft verzoeker de Commissie op 14 juni 2002 laten weten dat zijn verzoek tot doel had, hem in staat te stellen in het kader van de procedures tegen de BAWAG voor de Oostenrijkse rechterlijke instanties bepaalde bewijzen over te leggen.
- 124 Verder blijkt dat de vertegenwoordigers van de VKI tijdens een vergadering met de diensten van de Commissie op 24 juli 2002 de mogelijkheid hebben geopperd dat verzoeker zich schriftelijk ertoe verbindt, de verkregen informatie uitsluitend te gebruiken om de rechten van de consumenten geldend te maken.
- 125 Bovendien heeft verzoeker er in zijn confirmatief verzoek van 26 september 2002 op gewezen dat hij niet in de eerste plaats geïnteresseerd is in de interne documenten van de Commissie, hetgeen er overigens toe heeft geleid dat deze laatste die documenten in het bestreden besluit van onderzoek heeft uitgesloten.
- 126 Ondanks een en ander blijkt uit de motivering van het bestreden besluit niet dat de Commissie concreet en exhaustief heeft onderzocht welke alternatieven zij had om het van haar gevraagde werk op zodanige wijze te verrichten dat dit geen onredelijke werklast meebracht en verzoeker meer kans kreeg om, op zijn minst voor een deel van zijn verzoek, toegang te krijgen tot de betrokken documenten.
- 127 Zo heeft de Commissie er in het bestreden besluit „subsidiair” op gewezen dat de bekendmaking van de Lombardclub-beschikking voldoende was om verzoekers belangen te „vrijwaren”.

- 128 Verder heeft de Commissie in punt 24 van het bestreden besluit haar weigering om ten dele toegang te verlenen tot de documenten van het Lombardclub-dossier aldus verwoord:

„Om uw verzoek te beoordelen hebben wij in casu alle documenten van het dossier in categorieën en, ten dele, in subcategorieën onderverdeeld. Een alternatief zou zijn, elk document, in voorkomend geval na raadpleging van derden, te onderzoeken. In dit concrete geval telt het dossier meer dan 47 000 bladzijden, zonder de interne documenten. Aangezien uit een onderzoek per categorie blijkt dat de documenten van het dossier – met uitzondering van enkele reeds bekendgemaakte documenten – voor het overgrote deel onder de uitzonderingen van de verordening vallen, zou een afzonderlijk onderzoek van elk document voor de Commissie een onredelijke en onevenredige werklast meebrengen, te meer daar de andere onderdelen van de documenten of een aantal documenten, die voor openbaarmaking in aanmerking komen, zeer waarschijnlijk noch het belang [van de] VKI bij het bewijs van de onrechtmatigheid van het gedrag van de betrokken banken in het kader van de burgerrechtelijke procedures, noch andere openbare belangen dienen.”

- 129 Bij de vergelijking van de vermoedelijke gevolgen van twee soorten onderzoeken, namelijk, in eerste instantie, een individueel onderzoek van de documenten van het Lombardclub-dossier en, in tweede instantie, een onderzoek dat beperkt bleef tot de op basis van de aard van de documenten gedefinieerde categorieën, heeft de Commissie dus blijkbaar zeer subsidiair rekening gehouden met verzoekers belang.

- 130 Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt daarentegen niet dat de Commissie concreet, nauwkeurig en omstandig heeft onderzocht welke alternatieven er waren om haar werklast te beperken en op welke gronden zij zich aan een onderzoek kon onttrekken in plaats van in voorkomend geval een maatregel te nemen die verzoekers recht van toegang minder zou beperken. Uit het bestreden besluit blijkt met name niet dat de Commissie bij de identificatie van de documenten van een chronologisch geordend dossier concreet heeft onderzocht of het mogelijk was, de bij het Lombardclub-dossier betrokken banken te vragen, haar de data van de door hen toegezonden documenten mee te delen, hetgeen haar eventueel in staat

zou hebben gesteld, bepaalde documenten gemakkelijker terug te vinden in het dossier. Hoewel de Commissie in haar verweerschrift heeft gesteld dat het opstellen van een inhoudsopgave onevenredig veel werk zou meebrengen, wordt in het bestreden besluit niet vermeld dat dit alternatief is bestudeerd, en bijgevolg kan niet worden aangenomen dat dit alternatief concreet is onderzocht. Ten slotte blijkt uit het bestreden besluit evenmin dat de Commissie heeft onderzocht hoe groot de werklast zou zijn om de enkele documenten die onmiddellijk en, in voorkomend geval, aanvankelijk ten dele, verzoekers belangen het meest zouden dienen, te identificeren en vervolgens individueel en concreet te onderzoeken.

- 131 De Commissie heeft bijgevolg blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door verzoeker gewoonweg de toegang te weigeren. Het eerste en het vierde middel slagen dus. Bijgevolg dient het bestreden besluit nietig te worden verklaard, zonder dat de andere middelen van verzoeker behoeven te worden onderzocht.

### **Het verzoek om overlegging van documenten**

- 132 Het staat aan de gemeenschapsrechter om op basis van de omstandigheden van het geding te beslissen over de noodzaak tot overlegging van een document overeenkomstig de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering inzake de maatregelen van instructie (arrest Hof van 2 oktober 2003, *Aristrain/Commissie*, C-196/99 P, *Jurispr.* blz. I-11049, punt 67).
- 133 Aangezien het eerste en het vierde middel van verzoeker slagen zonder dat de betrokken documenten behoeven te worden onderzocht, behoeft in casu de overlegging van het gevraagde document niet te worden gelast.

## Kosten

- 134 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de VKI te worden verwezen in de kosten van deze laatste.
- 135 Ingevolge artikel 87, lid 4, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen dat een interveniënt zijn eigen kosten zal dragen. In casu zullen interveniënten hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Besluit D(2002) 330472 betreffende een verzoek om toegang tot het administratieve dossier in zaak COMP/36.571/D-1, Oostenrijkse banken — „Lombardclub” wordt nietig verklaard.**

**2) De Commissie wordt verwezen in de kosten.**

**3) Intervenienten zullen hun eigen kosten dragen.**

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 april 2005.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf