



Sammlung der Rechtsprechung

Rechtssache T-796/14

Philip Morris Ltd gegen Europäische Kommission

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente, die im Rahmen der Vorarbeiten für den Erlass der Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen erstellt wurden — Verweigerung des Zugangs — Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung — Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses — Überwiegendes öffentliches Interesse“

Leitsätze – Urteil des Gerichts (Achte Kammer) vom 15. September 2016

- 1. Nichtigkeitsklage — Gründe — Fehlende oder unzureichende Begründung — Klagegrund, der sich von dem die materielle Rechtmäßigkeit betreffenden Klagegrund unterscheidet*
(Art. 263 AEUV und 296 AEUV)
- 2. Organe der Europäischen Union — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001 — Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten — Begründungspflicht — Umfang*
(Art. 296 AEUV; Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4)
- 3. Organe der Europäischen Union — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001 — Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten — Enge Auslegung und Anwendung — Pflicht zur konkreten und individuellen Prüfung der von einer Ausnahme erfassten Dokumente — Umfang*
(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Erwägungsgründe 1, 2 und 4 sowie Art. 1 und 4)
- 4. Organe der Europäischen Union — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001 — Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten — Verpflichtung zur Abwägung der bestehenden Interessen — Umfang in Bezug auf die dem Gesetzgebungsverfahren zugrunde liegenden Dokumente*
(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Erwägungsgründe 2 und 6 sowie Art. 4)
- 5. Organe der Europäischen Union — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001 — Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten — Schutz der Rechtsberatung — Pflicht des Organs, die rechtsberatende Natur des Rechtsakts und die konkrete Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Schutzes der Rechtsberatung zu prüfen sowie das*

Nichtbestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung zu prüfen – Verbreitung von Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsverfahren – Pflicht des Organs, eine Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs substantiiert zu begründen

(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich)

6. *Organe der Europäischen Union – Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten – Verordnung Nr. 1049/2001 – Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten – Schutz der Rechtsberatung – Umfang – Verweigerung der Verbreitung einer Stellungnahme des Juristischen Dienstes eines Organs zu einem Gesetzgebungsakt, der Gegenstand einer Klage vor dem nationalen Gericht und dem Unionsgericht ist – Zulässigkeit*

(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich)

7. *Organe der Europäischen Union – Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten – Verordnung Nr. 1049/2001 – Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten – Schutz von Gerichtsverfahren – Umfang – Von der Kommission beim Unionsgericht in den anhängigen Rechtssachen eingereichte Schriftsätze – Allgemeine Vermutung der Anwendung der Ausnahme vom Recht auf Zugang – Anwendung auf abgeschlossene Rechtssachen – Voraussetzungen*

(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich)

8. *Organe der Europäischen Union – Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten – Verordnung Nr. 1049/2001 – Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten – Schutz von Gerichtsverfahren – Umfang – Dokumente, die nicht nur für ein Gerichtsverfahren erstellt wurden, sondern die die Verteidigungsmöglichkeiten des betreffenden Organs in diesem Verfahren beeinträchtigen können – Einbeziehung – Voraussetzungen*

(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich)

9. *Organe der Europäischen Union – Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten – Verordnung Nr. 1049/2001 – Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten – Schutz von Gerichtsverfahren – Umfang – Verweigerung der Verbreitung von Dokumenten, die geeignet sind, die Position des betreffenden Organs zu schwächen und den Grundsatz der Waffengleichheit im Rahmen eines anhängigen Verfahrens zu beeinträchtigen – Zulässigkeit*

(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich)

1. Siehe Text der Entscheidung.

(vgl. Rn. 28)

2. Siehe Text der Entscheidung.

(vgl. Rn. 29-31)

3. Siehe Text der Entscheidung.

(vgl. Rn. 50-54)

4. Ein Organ muss bei der Anwendung einer der Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments abwägen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.

Diese Erwägungen sind ersichtlich für Dokumente der Kommission, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurden, von ganz besonderer Bedeutung. Wie sich nämlich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt, ist gerade in einem solchen Fall ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten zu gewähren. Transparenz in dieser Hinsicht trägt zur Stärkung der Demokratie bei, indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können.

(vgl. Rn. 55, 56)

5. Was die Ausnahme für die Rechtsberatung in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission betrifft, muss die Prüfung, die ein Organ vorzunehmen hat, wenn bei ihm die Verbreitung eines Dokuments beantragt wird, entsprechend den in dieser Bestimmung genannten drei Kriterien notwendigerweise in drei Schritten erfolgen. So muss sich das Organ in einem ersten Schritt vergewissern, dass das Dokument, dessen Verbreitung beantragt wird, tatsächlich eine Rechtsberatung betrifft. In einem zweiten Schritt muss es prüfen, ob der Schutz der Rechtsberatung durch die Verbreitung der Abschnitte des fraglichen Dokuments, die als eine Rechtsberatung betreffend identifiziert wurden, in dem Sinne beeinträchtigt würde, dass das Interesse eines Organs, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, geschädigt würde. Die Gefahr einer Beeinträchtigung dieses Interesses kann nur geltend gemacht werden, wenn sie bei vernünftiger Betrachtung absehbar und nicht rein hypothetisch ist. In einem dritten und letzten Schritt muss das Organ, wenn es der Auffassung ist, dass die Verbreitung eines Dokuments den Schutz der Rechtsberatung, wie er soeben definiert worden ist, beeinträchtigt, prüfen, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das diese Verbreitung trotz der Beeinträchtigung seiner Möglichkeiten, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, rechtfertigt.

Soweit die Verbreitung der im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren erstellten Stellungnahmen des Juristischen Dienstes eines Organs das Interesse am Schutz der Unabhängigkeit dieses Juristischen Dienstes beeinträchtigen könnte, ist diese Gefahr gegen die überwiegenden öffentlichen Interessen abzuwägen, die der Verordnung Nr. 1049/2001 zugrunde liegen. Ein solches überwiegendes öffentliches Interesse ist darin zu sehen, dass die Verbreitung von Dokumenten, die die Stellungnahme des Juristischen Dienstes eines Organs zu Rechtsfragen enthalten, die bei der Diskussion über Gesetzesvorschläge aufgeworfen werden, geeignet ist, die Transparenz und die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen und das demokratische Recht der europäischen Bürger, die Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist, zu stärken, wie es insbesondere im zweiten und im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung vorgesehen ist. Diese Verordnung stellt daher grundsätzlich eine Verpflichtung zur Verbreitung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes eines Organs zu Gesetzgebungsverfahren auf. Gleichwohl schließt diese Feststellung nicht aus, dass die Verbreitung eines spezifischen Rechtsgutachtens, das im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren erstellt wurde, aber besonders sensibel oder von

besonders großer Tragweite ist, die über das betreffende Gesetzgebungsverfahren hinausgeht, zum Schutz der Rechtsberatung verweigert werden kann. In einem solchen Fall müsste das betreffende Organ die Verweigerung substantiiert begründen.

(vgl. Rn. 58-62)

6. Zwar kann die Verweigerung der Verbreitung eines Rechtsgutachtens mit der Begründung, dass diese Verbreitung die Möglichkeit des Organs, später die Gültigkeit eines Gesetzgebungsakts vor einem Gericht zu verteidigen, beeinträchtigen könne, als allgemeines Argument keine Ausnahme von der in der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorgesehenen Transparenz rechtfertigen.

Etwas anderes gilt jedoch, wenn zum Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids über die Verweigerung der Verbreitung eines spezifischen Rechtsgutachtens, das im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren erstellt wurde, zum einen eine Klage bei den Gerichten eines Mitgliedstaats anhängig ist, mit der die Ungültigkeit des betreffend Rechtsakts geltend gemacht wird und die die hohe Wahrscheinlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens in sich birgt, und zum anderen eine Klage vor dem Unionsgericht von einem Mitgliedstaat erhoben wurde, der die Ungültigkeit mehrerer Bestimmungen dieses Rechtsakts aufgrund seines Verstoßes gegen den AEU-Vertrag und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend machte. Da das angeforderte Dokument nämlich mehrere unkenntlich gemachten Abschnitte enthält, die auf die Stellungnahme des Juristischen Dienstes des betreffenden Organs im Hinblick auf die fehlende Gesetzgebungskompetenz der Union und die Nichtbeachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Bezug nehmen, könnte die Verbreitung dieser Abschnitte den Schutz der Rechtsberatung, d. h. den Schutz des Interesses eines Organs, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, sowie den Standpunkt dieses Juristischen Dienstes bei dessen auf gleicher Stufe mit den anderen Parteien zu führenden Verteidigung der Gültigkeit des in Rede stehenden Rechtsakts vor dem Unionsgericht gefährden. Eine solche Verbreitung würde jedoch den Standpunkt des Juristischen Dienstes des betreffenden Organs offenlegen, bevor es Gelegenheit hätte, diesen Standpunkt im Rahmen des Gerichtsverfahrens darzulegen, während die Gegenpartei keiner vergleichbaren Verpflichtung unterliegen würde.

(vgl. Rn. 65-67, 69, 70)

7. Siehe Text der Entscheidung.

(vgl. Rn. 77-83)

8. Die Grundsätze der Waffengleichheit und der geordneten Rechtspflege bilden den Kern der Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Die Notwendigkeit, Waffengleichheit vor dem Gericht zu gewährleisten, rechtfertigt jedoch nicht nur den Schutz von Dokumenten, die, wie z. B. Schriftsätze, nur für einen bestimmten Rechtsstreit erstellt wurden, sondern auch den Schutz von Dokumenten, deren Verbreitung geeignet ist, im Rahmen eines bestimmten Rechtsstreits die Waffengleichheit zu beeinträchtigen, die aus dem Begriff des fairen Verfahrens folgt. Die Anwendbarkeit dieser Ausnahme setzt allerdings voraus, dass die angeforderten Dokumente zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung, die den Zugang zu den Dokumenten verweigert, einen relevanten Bezug zu einem Rechtsstreit aufweisen, der vor einem Unionsgericht anhängig ist und im Hinblick auf den sich das betreffende Organ auf die Ausnahme beruft, und dass die Verbreitung der Dokumente, auch wenn sie nicht im Rahmen eines anhängigen Gerichtsverfahrens erstellt wurden, den Grundsatz der Waffengleichheit und möglicherweise die Verteidigungsmöglichkeiten des betreffenden Organs

beeinträchtigt. Mit anderen Worten müssen die Dokumente den Standpunkt offenlegen, den das betreffende Organ zu streitigen Fragen einnimmt, die in dem geltend gemachten Gerichtsverfahren aufgeworfen wurden.

Diese Erwägungen können auch für Verfahren gelten, die zum Zeitpunkt des Erlasses einer Entscheidung, die den Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert, bei einem nationalen Gericht anhängig sind, sofern in diesen Verfahren eine Frage der Auslegung oder der Gültigkeit eines Unionsrechtsakts aufgeworfen wird, so dass angesichts des Kontextes der Rechtssache ein Ersuchen um Vorabentscheidung besonders wahrscheinlich ist. In beiden Fällen könnte es, auch wenn die Dokumente nicht im Rahmen eines bestimmten Gerichtsverfahrens erstellt wurden, zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Integrität des betreffenden Gerichtsverfahrens und der Waffengleichheit zwischen den Parteien kommen, wenn Beteiligten ein privilegierter Zugang zu internen Informationen der gegnerischen Partei, die mit den rechtlichen Fragen in einem anhängigen oder einem potenziellen, aber unmittelbar bevorstehenden Rechtsstreit eng verbunden sind, gewährt würde.

(vgl. Rn. 88-90)

9. Der Grundsatz der Waffengleichheit verlangt, dass das Organ, das den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, die Möglichkeit hat, die Rechtmäßigkeit seiner Handlung vor dem Gericht wirksam zu verteidigen. Diese Möglichkeit wäre jedoch erheblich beeinträchtigt, wenn sich das fragliche Organ nicht nur gegen die Klagegründe und Argumente des Klägers oder im Rahmen eines künftigen Vorabentscheidungsverfahrens verteidigen müsste, sondern auch im Hinblick auf interne Stellungnahmen zur Rechtmäßigkeit der verschiedenen Alternativen, die bei der Ausarbeitung des fraglichen Rechtsakts ins Auge gefasst wurden. Im Bereich des Zugangs zu Dokumenten kann die Verbreitung von Dokumenten, die Stellungnahmen der genannten Art enthalten, das betreffende Organ praktisch dazu zwingen, sich im Hinblick auf Beurteilungen seiner eigenen Mitarbeiter zu verteidigen, die letzten Endes nicht berücksichtigt wurden. Dies könnte das Gleichgewicht zwischen den Parteien eines Gerichtsverfahrens aufheben, da der Kläger nicht verpflichtet werden könnte, derartige interne Beurteilungen offenzulegen.

Somit könnte die Offenlegung solcher Dokumente während eines laufenden Gerichtsverfahrens, in dem es um die Auslegung und Rechtmäßigkeit des fraglichen Rechtsakts geht, die Verteidigungsposition des betreffenden Organs schwächen und den Grundsatz der Waffengleichheit beeinträchtigen, weil interne Stellungnahmen rechtlicher Art, die von den Dienststellen dieses Organs zu streitigen Fragen verfasst wurden, bereits mitgeteilt würden, während die gegnerische Partei keiner vergleichbaren Verpflichtung unterläge.

(vgl. Rn. 97, 98)