

Verbundene Rechtssachen T-355/04 und T-446/04

Co-Frutta Soc. coop. gegen Europäische Kommission

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente betreffend den gemeinschaftlichen Bananeneinfuhrmarkt — Stillschweigende Weigerung, der eine ausdrückliche Verweigerung des Zugangs folgt — Nichtigkeitsklage — Zulässigkeit — Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen eines Dritten — Wahrung der Fristen — Vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats — Begründungspflicht“

Urteil des Gerichts (Zweite Kammer) vom 19. Januar 2010 II - 8

Leitsätze des Urteils

1. *Nichtigkeitsklage — Anfechtbare Handlungen — Begriff — Handlungen mit verbindlichen Rechtswirkungen — Vorbereitende Handlungen — Ausschluss*
(Art. 230 EG; Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 8; Beschluss 2001/937 der Kommission, Anhang, Art. 3 und 4)

2. *Nichtigkeitsklage — Rechtsschutzinteresse — Klage gegen eine stillschweigende Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten durch die Kommission*
(Art. 230 EG; Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 6 bis 8; Beschluss 2001/937 der Kommission, Anhang, Art. 2 bis 4)
3. *Europäische Gemeinschaften — Organe — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001*
(Art. 253 EG; Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 8 Abs. 1 und 2; Beschluss 2001/937 der Kommission)
4. *Europäische Gemeinschaften — Organe — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001*
(Art. 10 EG; Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 7 und Art. 8; Beschluss 2001/937 der Kommission)
5. *Europäische Gemeinschaften — Organe — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001*
(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 1 bis 3 und 5)
6. *Europäische Gemeinschaften — Organe — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001 — Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten — Begründungspflicht — Umfang*
(Art. 253 EG; Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates)
7. *Europäische Gemeinschaften — Organe — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001*
(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2, 3 und 6)
8. *Europäische Gemeinschaften — Organe — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung Nr. 1049/2001*
(Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Abs. 2 und 7)

1. Nur Maßnahmen mit verbindlichen Rechtswirkungen, die geeignet sind, die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung zu berühren, stellen Handlungen oder Ent-

scheidungen dar, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG sein können. Im Fall von Handlungen oder Entscheidungen, die in einem mehrphasigen Verfahren ergehen, liegt eine anfecht-

bare Handlung grundsätzlich nur bei Maßnahmen vor, die den Standpunkt des Organs zum Abschluss dieses Verfahrens endgültig festlegen. Demnach ist gegen vorläufige Maßnahmen oder solche rein vorbereitender Natur keine Nichtigkeitsklage gegeben.

2. Das Rechtsschutzinteresse muss bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen — andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt —, was voraussetzt, dass die Klage der Partei, die sie erhoben hat, im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann. Entfällt das Rechtsschutzinteresse im Laufe des Verfahrens, kann eine Sachentscheidung des Gemeinschaftsrichters dem Kläger keinen Vorteil verschaffen.

Insoweit geht im Rahmen des Verfahrens für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission aus den Art. 3 und 4 des Anhangs des Beschlusses 2001/937 zur Änderung der Geschäftsordnung der Kommission in Verbindung mit Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eindeutig hervor, dass die Antwort auf den Erstantrag nur eine erste Stellungnahme ist, die dem Antragsteller die Möglichkeit gibt, den Generalsekretär der Kommission um Überprüfung dieses Standpunkts zu ersuchen. Allein die Maßnahme des Generalsekretärs der Kommission, die ihrer Art nach eine Entscheidung ist und die vorausgegangene Stellungnahme vollständig ersetzt, kann also Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Antragstellers beeinträchtigen können, und somit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG sein.

Im Rahmen des Verfahrens für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission, das in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und den Art. 2 bis 4 des Anhangs des Beschlusses 2001/937 zur Änderung der Geschäftsordnung der Kommission geregelt ist, hat im Fall einer Klage gegen eine stillschweigende Entscheidung, der eine ausdrückliche Entscheidung folgt, der Kläger an der Anfechtung der stillschweigenden Entscheidung aufgrund des Erlasses der ausdrücklichen Entscheidung, deren Nichtigerklärung er beantragt, kein Rechtsschutzinteresse mehr. Durch den Erlass der ausdrücklichen Entscheidung hat die Kommission nämlich die vorher zustande gekommene stillschweigende Entscheidung *de facto* zurückgenommen. In einem solchen Fall kann weder das Ziel, zu verhindern, dass sich der beanstandete Rechtsverstoß in Zukunft wiederholt, noch das Ziel, eine etwaige Schadensersatzklage zu erleich-

(vgl. Randnrn. 32-33, 35-36)

tern, eine Prüfung der Klage gegen die stillschweigende Entscheidung rechtfertigen, da sich diese Ziele durch die Klage gegen die ausdrückliche Entscheidung erreichen lassen.

(vgl. Randnrn. 34, 43-46)

von ihr einen begründeten Bescheid zu erlangen. Durch eine solche Auslegung wird weder das mit Art. 253 EG verfolgte Ziel des Schutzes der Rechte der Bürger beeinträchtigt noch zugelassen, dass die Kommission die durch die Verordnung Nr. 1049/2001 und den Beschluss 2001/937 zur Änderung der Geschäftsordnung der Kommission festgelegten zwingenden Fristen außer Acht lässt.

(vgl. Randnrn. 56, 59-60)

3. Die in Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorgesehene verlängerbare Frist von 15 Arbeitstagen, binnen deren das Organ den Zweitantrag beantworten muss, ist zwingend. Ihr Verstreichen hat jedoch nicht zur Folge, dass die Befugnis des Organs zum Erlass einer Entscheidung wegfällt. Es gibt nämlich keinen Rechtsgrundsatz, nach dem die Befugnis der Verwaltung zur Beantwortung eines Antrags wegfiele, auch nicht außerhalb der dafür festgelegten Fristen. Der Mechanismus einer stillschweigenden abschlägigen Entscheidung wurde eingeführt, um zu verhindern, dass die Verwaltung beschließt, einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten nicht zu beantworten, und jeglicher gerichtlichen Kontrolle entgeht, und nicht, um jegliche verspätete Entscheidung rechtswidrig zu machen. Im Gegenteil ist die Verwaltung grundsätzlich verpflichtet, auf jeden Antrag eines Bürgers, und sei es auch verspätet, eine mit Gründen versehene Antwort zu geben. Eine solche Lösung steht mit der Funktion des Mechanismus der stillschweigenden abschlägigen Entscheidung im Einklang, die darin besteht, es den Bürgern zu ermöglichen, gegen die Untätigkeit der Verwaltung vorzugehen mit dem Ziel,
4. Das Organ, bei dem ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument eingeht, das von einem Mitgliedstaat stammt, muss mit diesem, wenn es ihm den Antrag zugestellt hat, unverzüglich in einen loyalen Dialog über die etwaige Anwendung der Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eintreten. Dabei haben beide insbesondere zu beachten, dass dem Organ ermöglicht werden muss, binnen der in den Art. 7 und 8 dieser Verordnung, nach denen es über diesen Antrag entscheiden muss, vorgesehenen Fristen Stellung zu nehmen. Die Überschreitung der in Art. 8 vorgesehenen Fristen führt jedoch nicht automatisch zur Nichtigerklärung einer außerhalb der Frist erlassenen Entscheidung. Die Nichtigerklärung einer Entscheidung allein wegen Überschreitung der in der Verordnung Nr. 1049/2001 und im Beschluss 2001/937 zur Änderung der Geschäftsordnung der Kommission vorgesehenen Fristen würde nämlich nur zur Wiedereröffnung des Verfahrens für

den Zugang zu den Dokumenten führen. Jedenfalls kann ein durch die verspätete Antwort der Kommission etwa verursachter Schaden mit einer Schadensersatzklage geltend gemacht werden.

(vgl. Randnrn. 70-71)

5. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat mit dem Erlass der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission die bis dahin geltende Urheberregel abgeschafft. Vor diesem Hintergrund ist es nicht mit den Zielen dieser Verordnung vereinbar, deren Art. 4 Abs. 5, wonach ein Mitgliedstaat das Organ ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten, so auszulegen, dass der Mitgliedstaat ein allgemeines und unbedingtes Vetorecht hat, aufgrund dessen er der Verbreitung eines jeden im Besitz eines Gemeinschaftsorgans befindlichen Dokuments nach Belieben und ohne Begründung seiner Entscheidung allein deshalb widersprechen darf, weil das Dokument von ihm stammt.

Das Organ kann nämlich dem Widerspruch eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines von ihm stammenden Dokuments nicht stattgeben, wenn dieser völlig unbegründet ist oder in der vorgelegten Begründung nicht auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmen

Bezug genommen wird. Wenn der Mitgliedstaat trotz einer entsprechenden ausdrücklichen Aufforderung des Organs seinen Widerspruch weiterhin nicht begründet, muss das Organ Zugang zu dem angeforderten Dokument gewähren, sofern es seinerseits der Auffassung ist, dass keine der genannten Ausnahmen vorliegt. Dagegen kann die Kommission, wenn der Widerspruch eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gegen die Verbreitung eines Dokuments diesem Begründungserfordernis nicht entspricht, selbständig befinden, dass eine oder mehrere der Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 auf die Dokumente, für die Zugang beantragt wurde, Anwendung finden.

(vgl. Randnrn. 80-82)

6. Die nach Art. 253 EG vorgeschriebene Begründung muss der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 253 EG genügt, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet.

Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, so muss das jeweilige Organ, wenn es diesen Zugang verweigert, aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen für jeden Einzelfall nachweisen, dass die Dokumente, für die der Zugang beantragt wurde, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission aufgezählten Ausnahmetatbestände fallen. Es kann sich allerdings als unmöglich erweisen, die Gründe für die vertrauliche Behandlung jedes Dokuments anzugeben, ohne dessen Inhalt bekannt zu machen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen.

(vgl. Randnrn. 99-101)

7. Die Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten sind eng auszulegen und anzuwenden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Organe zu gewähren, nicht zu beeinträchtigen.

Außerdem muss die im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten erforderliche Prüfung konkret sein. Der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, kann nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen. Deren Anwendung kann grundsätzlich nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Organ zuvor

geprüft hat, ob erstens der Zugang zu dem Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret verletzt und ob zweitens — in den Fällen von Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission — nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung des betreffenden Dokuments rechtfertigt. Eine konkrete und individuelle Prüfung jedes Dokuments ist auch deswegen erforderlich, weil — auch in den Fällen, in denen klar ist, dass ein Zugangsantrag von einer Ausnahme erfasste Dokumente betrifft — nur eine solche Prüfung es dem Organ ermöglichen kann, zu beurteilen, ob dem Antragsteller ein teilweiser Zugang nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 gewährt werden kann. Eine Beurteilung von Dokumenten nach Kategorien statt nach den in diesen Dokumenten enthaltenen konkreten Informationen ist unzureichend. Die Prüfung, zu der ein Organ verpflichtet ist, muss es ihm ermöglichen, konkret zu beurteilen, ob eine geltend gemachte Ausnahme auch tatsächlich für alle in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen gilt.

Bei der Prüfung, ob die Verbreitung der Dokumente das geschützte Interesse tatsächlich konkret verletzt, steht es der Kommission dagegen grundsätzlich frei, sich auf allgemeine Annahmen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten können, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten. Sie muss sich jedoch in jedem Einzelfall vergewissern, ob die allgemeinen Er-

wägungen, die normalerweise für einen bestimmten Dokumententypus gelten, tatsächlich auf das betreffende Dokument Anwendung finden, dessen Verbreitung beantragt wird.

(vgl. Randnrn. 122-124, 130)

8. Gemäß Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Unterlagen über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen, wie z. B. Listen der in einem bestimmten Zeitraum von jedem Marktbeteiligten eingeführten Bananenmenge und der jedem Marktbeteiligten zugeteilten vorläufigen Referenzmenge, enthalten vertrauliche Informationen über die Unternehmen, die Bananen einführen, und ihre geschäftlichen Tätigkeiten und sind folglich als in den Geltungsbereich der Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallend anzusehen.

Die Verbreitung der vorläufigen Referenzmengen und ihrer tatsächlichen Ausnutzung kann auch im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation die geschäftlichen Interessen der betroffenen Marktbeteiligten beeinträchtigen, da sich anhand dieser Daten sowohl das theoretische Gesamtvolumen als auch das tatsächliche Volumen der Tätigkeit der Marktbeteiligten sowie ihre jeweilige Wettbewerbsstellung und der Erfolg ihrer Geschäftsstrategien beurteilen lassen.

Im Übrigen geht aus Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 hervor, dass die Dokumente, deren Verbreitung geschäftliche Interessen beeinträchtigen würde, besonders geschützt sind, da der Zugang zu ihnen mehr als 30 Jahre lang verwehrt werden kann. Ein solcher Schutz muss jedoch in jedem Fall im Hinblick auf den Inhalt dieser Dokumente gerechtfertigt sein. Der Inhalt von Dokumenten, die den Gegenstand der Einfuhrgeschäftstätigkeit selbst betreffen, da sie Angaben über die Marktanteile, die Geschäftsstrategie und die Verkaufspolitik der betroffenen Unternehmen enthalten, rechtfertigt diese besondere Schutzfrist.

(vgl. Randnrn. 126-128, 132, 136-137)