



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 17. November 2016¹

Rechtssache C-562/14 P

**Königreich Schweden
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel — Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Ausnahme vom Recht auf Zugang — Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich — Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten — Dokumente einer Akte in einem EU-Pilotverfahren — Verweigerung des Zugangs — Verpflichtung des betreffenden Organs zur individuellen Prüfung der im Antrag auf Zugang benannten Dokumente“

1. Mit dem vorliegenden Rechtsmittel beantragt das Königreich Schweden die Aufhebung des Urteils des Gerichts vom 25. September 2014, *Spirlea/Kommission*². Mit dieser Entscheidung hat das Gericht die Klage von Herrn Darius Nicolai Spirlea und Frau Mihaela Spirlea (im Folgenden: Herr und Frau Spirlea) auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 21. Juni 2012, mit dem ihnen der Zugang zu Dokumenten einer Akte betreffend ein EU-Pilotverfahren verweigert wurde (im Folgenden: streitiger Beschluss), abgewiesen³.

2. Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001⁴ regelt mehrere Ausnahmen vom Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass die Unionsorgane Anträge auf Zugang aufgrund allgemeiner Vermutungen gegen die Verbreitung ablehnen dürfen, wenn es sich um Dokumente handelt, die in eine von fünf Kategorien fallen⁵. In diesen Fällen ist das betreffende Organ bei der Prüfung von Anträgen auf Zugang nicht verpflichtet, die betreffenden Dokumente individuell zu prüfen⁶.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (im Folgenden: angefochtenes Urteil).

3 — Siehe ferner unten, Nrn. 9 bis 12.

4 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

5 — Es handelt sich um folgende Kategorien: i) Dokumente einer Verwaltungsakte zu einem Beihilfeprüfverfahren; ii) von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichte Schriftsätze; iii) Schriftverkehr zwischen der Kommission und den anmeldenden Unternehmen oder Dritten in einem Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen; iv) Dokumente zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens; v) Dokumente zu einem Verfahren nach Art. 101 AEUV. Vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, *ClientEarth/Kommission* (C-612/13 P, EU:C:2015:486 [im Folgenden: Urteil *ClientEarth*], Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung). Siehe ferner unten, Nrn. 38 bis 41.

6 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. November 2013, *LPN und Finnland/Kommission* (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738 [im Folgenden: Urteil *LPN*], Rn. 39).

3. Die grundlegende Frage im vorliegenden Rechtsmittelverfahren ist, ob der Gerichtshof eine sechste Kategorie von Dokumenten hinzufügen sollte, für die die allgemeine Vermutung für die Nichtverbreitung gelten sollte, nämlich Dokumente der Kommission in einem EU-Pilotverfahren⁷. Um diese Frage zu beantworten, muss geklärt werden, ob dieses Verfahren in seinen Eigenschaften einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV (insbesondere dem Vorverfahren dieses Verfahrens) so ähnlich ist, dass die für das letztere Verfahren geltende allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung auch für Dokumente eines EU-Pilotverfahrens gelten sollte.

Rechtsvorschriften

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

4. Art. 15 Abs. 1 AEUV regelt u. a. den allgemeinen Grundsatz, dass die Unionsorgane unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln. Nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 und 2 AEUV haben die Unionsbürger das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane. Dieses Recht gilt vorbehaltlich bestimmter Grundsätze und Bedingungen, einschließlich Beschränkungen aufgrund des öffentlichen oder privaten Interesses, die das Europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen bestimmen.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

5. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert⁸.

Verordnung Nr. 1049/2001

6. Nach den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1049/2001 soll diese Verordnung dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Art. 15 AEUV die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen (vierter Erwägungsgrund). Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein, der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden (elfter Erwägungsgrund).

7. Art. 1 der Verordnung legt die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Art. 15 AEUV niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten der Organe so fest, dass „ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten“ gewährleistet ist.

8. Art. 4 hat die Überschrift „Ausnahmeregelungen“. Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich lautet:

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

...

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

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

7 — Siehe unten, Nr. 9.

8 — ABl. 2010, C 83, S. 389 (im Folgenden: Charta).

EU-Pilotverfahren

9. Die Einführung eines Pilotversuchs zur besseren Anwendung des Unionsrechts wurde erstmalig von der Kommission in ihrer Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des [Unions]rechts“⁹ vorgeschlagen. Für das seit April 2008 durchgeführte Verfahren besteht keine besondere Rechtsgrundlage in den Verträgen. Die Kommission führte 2010 aus:

„Der hinter dem Projekt stehende Gedanke ist, dass dieses System bei allen Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Anwendung des Unionsrechts eingesetzt werden sollte, wenn Informationen oder Erläuterungen der Mitgliedstaaten erforderlich sind. ... Es wird auch als kohärent im Hinblick darauf angesehen, zu gewährleisten, dass zumindest eine Mindestmöglichkeit dafür zur Verfügung steht, eine schnelle und positive Lösung zu finden, bevor ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wird, und die gegenwärtige Verwaltungspraxis [das sogenannte „Vor-Art. 258 AEUV-Schreiben“] zu ersetzen ...“¹⁰

Sachverhalt und streitiger Beschluss

10. Herr und Frau Spirlea sind die Eltern eines Kindes, dessen Tod im August 2010 durch eine therapeutische Behandlung mit autologen Stammzellen verursacht worden sein soll, die in einer Privatklinik in Düsseldorf (Deutschland) (im Folgenden: Privatklinik) an ihm durchgeführt worden war. Mit Schreiben vom 8. März 2011 legten sie bei der Generaldirektion Gesundheit der Kommission eine Beschwerde ein, mit der sie im Wesentlichen geltend machten, die Privatklinik habe diesen therapeutischen Tätigkeiten nachgehen können, weil die deutschen Behörden ihren Verpflichtungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1394/2007¹¹ betreffend Arzneimittel für neuartige Therapien nicht nachgekommen seien. Die Kommission eröffnete daraufhin ein EU-Pilotverfahren¹², um festzustellen, ob es zu einem Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1394/2007 gekommen war. Im Rahmen dieses Verfahrens richtete die Kommission zwei Auskunftersuchen vom 10. Mai bzw. 10. Oktober 2011 an die deutschen Behörden. Letztere beantworteten diese Ersuchen am 7. Juli bzw. 4. November 2011.

11. Herr und Frau Spirlea beantragten zu den Dokumenten, die Informationen über die Bearbeitung ihrer Beschwerde enthielten, Zugang nach der Verordnung Nr. 1049/2001. Diesen Antrag lehnte die Kommission am 26. März 2012 mit zwei gesonderten Schreiben ab. Am 30. April 2012 teilte die Kommission Herrn und Frau Spirlea mit, dass sie keinen Verstoß der deutschen Behörden gegen das Unionsrecht, insbesondere die Verordnung Nr. 1394/2007, habe feststellen können.

12. Am 21. Juni 2012 lehnte die Kommission es mit dem streitigen Beschluss auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ab, Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren. Sie vertrat im Wesentlichen die Ansicht, dass die Verbreitung der beiden von ihr am 10. Mai bzw. 10. Oktober 2011 im Rahmen des Verfahrens 2070/11 an die deutschen Behörden gerichteten Auskunftersuchen (im Folgenden: streitige Dokumente)¹³ den ordnungsgemäßen Ablauf der in Bezug auf die deutschen Behörden eingeleiteten Untersuchung

9 — Diese bezeichne ich im Folgenden als „Mitteilung der Kommission vom 5. September 2007“ (KOM[2007] 502 endgültig). Die ursprünglichen 15 Mitgliedstaaten, die an dem Versuch teilnahmen, waren Österreich, die Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, die Niederlande, Portugal, Slowenien, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich. An dem nunmehr so bezeichneten EU-Pilotverfahren nehmen jetzt alle 28 Mitgliedstaaten teil.

10 — Siehe Ziff. 3.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen vom 3. März 2010 „Fakten zur Funktionsweise des Systems bis Anfang Februar 2010, Begleitdokument zum Bericht der Kommission Evaluierungsbericht zum Projekt ‚eu-pilot‘“ („Facts on the functioning of the system up to the beginning of February 2010 accompanying document to the Report from the Commission EU Pilot Evaluation Report“) (KOM[2010] 70 endgültig).

11 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Arzneimittel für neuartige Therapien und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 (ABl. 2007 L 324, S. 121).

12 — EU-Pilotverfahren 2070/11/SNCO (im Folgenden: Verfahren 2070/11).

13 — Bei den streitigen Dokumenten handelt es sich nur um die beiden Auskunftersuchen der Kommission, nicht um die Antwort des Mitgliedstaats. Siehe auch unten, Nr. 21.

beeinträchtigen könnte. Einen teilweisen Zugang zu diesen Dokumenten nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 lehnte sie ebenfalls ab. Weiterhin bestehe an der Verbreitung der streitigen Dokumente kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung. Schließlich teilte die Kommission Herrn und Frau Spirlea am 27. September 2012 mit, dass das Verfahren 2070/11 endgültig eingestellt worden sei.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

13. Am 6. Juli 2012 erhoben Herr und Frau Spirlea Klage vor dem Gericht auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses. Dänemark, Finnland und Schweden traten dem Rechtsstreit als ihre Streithelfer bei. Die Tschechische Republik und Spanien traten dem Rechtsstreit als Streithelfer der Kommission bei. Auf Beschluss des Gerichts legte die Kommission die streitigen Dokumente zur Einsichtnahme vor. Die Dokumente wurden Herrn und Frau Spirlea und den Streithelfern nicht offengelegt.

14. Herr und Frau Spirlea machten mit ihrem ersten Klagegrund geltend, die Kommission habe Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtsfehlerhaft dahin ausgelegt, dass sie die Verbreitung von Dokumenten, die ein EU-Pilotverfahren betreffen, ablehnen könne, ohne diese konkret und individuell zu untersuchen. Das Gericht hat diesen Klagegrund zurückgewiesen und festgestellt, dass diese Auslegung der Bestimmung durch die Kommission frei von Rechtsfehlern sei¹⁴. Entgegen dem Vorbringen Schwedens habe die Kommission festgestellt, dass diese Dokumente Gegenstand eines noch laufenden Untersuchungsverfahrens gewesen seien, so dass die allgemeine Vermutung für die Nichtverbreitung tatsächlich auf diese Dokumente anwendbar gewesen sei¹⁵. Das Gericht hat daher die von Herrn und Frau Spirlea erhobene Rüge zurückgewiesen, dass die Kommission bei der Prüfung, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliege, die einander gegenüberstehenden Interessen nicht zutreffend abgewogen habe¹⁶.

15. Mit ihrem zweiten Klagegrund rügten Herr und Frau Spirlea, dass die Kommission sich über ihr Recht auf teilweisen Zugang zu den streitigen Dokumenten hinweggesetzt habe. Das Gericht hat diesen Klagegrund als unzulässig zurückgewiesen¹⁷. Im Weiteren hat das Gericht den dritten Klagegrund von Herrn und Frau Spirlea zurückgewiesen, wonach die Kommission ihrer Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV nicht genügt habe¹⁸. Schließlich hat das Gericht den vierten Klagegrund zurückgewiesen, wonach die Kommission gegen die in ihrer Mitteilung vom 20. März 2002 niedergelegten Regeln für die Behandlung von Beschwerden der Unionsbürger verstoßen habe¹⁹.

Rechtsmittel und Verfahren vor dem Gerichtshof

16. Die schwedische Regierung beantragt,

- das angefochtene Urteil aufzuheben;
- den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären;
- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

14 — Rn. 80 des angefochtenen Urteils.

15 — Rn. 85 des angefochtenen Urteils.

16 — Rn. 102 des angefochtenen Urteils.

17 — Rn. 107 des angefochtenen Urteils.

18 — Rn. 124 des angefochtenen Urteils.

19 — Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das [Unions]recht (KOM[2002] 141 endgültig). Siehe Rn. 130 des angefochtenen Urteils.

17. Schweden bringt drei Rechtsmittelgründe vor. Mit den ersten beiden Gründen wird eine fehlerhafte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 durch das Gericht in zweifacher Hinsicht geltend gemacht: erstens, indem es die Ansicht vertreten habe, dass die Kommission, soweit sie sich auf die Ausnahme für Untersuchungstätigkeiten berufe, ihre Entscheidung auf eine allgemeine Vermutung stützen dürfe, wonach in einem EU-Pilotverfahren der Zugang zu verweigern sei, und zweitens, indem es zu dem Schluss gekommen sei, dass die Beurteilung der Kommission, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 a. E. dieser Verordnung bestanden habe, frei von Fehlern sei. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund wird vorgebracht, dass das Gericht das Unionsrecht fehlerhaft angewendet habe, indem es entschieden habe, dass bei einer Klage auf Nichtigerklärung nach Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung, auch wenn sie die Prüfung eines Antrags nach der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, anhand der tatsächlichen und rechtlichen Umstände zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Handlung zu beurteilen sei.

18. Dänemark und Finnland unterstützen das Rechtsmittel Schwedens.

19. Deutschland ist dem Rechtsstreit als Streithelfer der Kommission beigetreten, die auch von der Tschechischen Republik und Spanien unterstützt wird.

Erster Grund: fehlerhafte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 – allgemeine Vermutung für die Nichtverbreitung von Dokumenten in einem EU-Pilotverfahren

20. Zur Stützung des ersten Rechtsmittelgrundes trägt Schweden vor, dass für die Prüfung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten der allgemeine Grundsatz gelte, dass größtmögliche Transparenz zu gewährleisten sei. Dementsprechend seien Ausnahmen von diesem Grundsatz restriktiv auszulegen und anzuwenden.

Angefochtenes Urteil

21. Erstens befand das Gericht, dass Gegenstand des Rechtsstreits eindeutig die Zugangsverweigerung der Kommission zu ihren Auskunftersuchen an die deutschen Behörden vom 10. Mai bzw. 10. Oktober 2011, nicht aber zu der Stellungnahme dieses Mitgliedstaats vom 4. November 2011, sei²⁰. Es stellte fest, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses das gegen Deutschland eingeleitete EU-Pilotverfahren noch im Gange gewesen sei. Es sei unstrittig, dass die streitigen Dokumente eine „Untersuchungstätigkeit“ im Sinne der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beträfen. Aus der Mitteilung vom 5. September 2007 gehe jedenfalls hervor, dass in den EU-Pilotverfahren geprüft werden solle, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten beachtet und ordnungsgemäß angewandt werde²¹.

22. Sodann prüfte das Gericht, ob die Kommission gleichwohl verpflichtet gewesen sei, eine konkrete Bewertung des Inhalts jedes der streitigen Dokumente vorzunehmen, oder ob sie sich auf die Heranziehung einer allgemeinen Vermutung habe beschränken dürfen, dass die von der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Ziele durch eine Verbreitung beeinträchtigt würden. Im Rahmen dieser Prüfung stellte das Gericht fest, dass der Gerichtshof als Ausnahme vom Leitprinzip der Transparenz anerkannt habe, dass sich die Unionsorgane auf allgemeine, für bestimmte Kategorien von Dokumenten geltende Vermutungen stützen dürften²². Eine individuelle und konkrete Prüfung jedes Dokuments könne entbehrlich sein,

20 — Rn. 44 des angefochtenen Urteils.

21 — Rn. 45 des angefochtenen Urteils.

22 — Rn. 48 des angefochtenen Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

wenn aufgrund der besonderen Umstände des Falles offenkundig sei, dass der Zugang zu verweigern oder im Gegenteil zu gewähren sei. In diesen Fällen könne sich das betreffende Organ auf eine allgemeine, für bestimmte Kategorien von Dokumenten geltende Vermutung stützen, wenn für Anträge auf Freigabe von Dokumenten der gleichen Art oder der gleichen Kategorie vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten könnten²³. Der Gerichtshof habe für die Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 das Bestehen solcher allgemeiner Vermutungen in bestimmten Fällen anerkannt²⁴.

23. Das Gericht wies darauf hin, dass es nicht unbedenklich sei, auf eine allgemeine Vermutung für die Nichtverbreitung zurückzugreifen: Diese Vermutungen beschränkten nicht nur das in Art. 11 EUV, Art. 15 AEUV und in der Verordnung Nr. 1049/2001 verankerte Grundprinzip der Transparenz, sondern begrenzten auch den Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten in der Praxis. Daher müsse die Anwendung derartiger Vermutungen auf stichhaltigen und überzeugenden Gründen beruhen und jede Ausnahme von einem subjektiven Recht oder einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts einschließlich des Rechts auf Zugang nach Art. 15 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit der Verordnung Nr. 1049/2001 eng ausgelegt und angewendet werden²⁵.

24. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass „das Vorbringen [von Herrn und Frau Spirlea] und der zu deren Unterstützung in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten zum informellen Charakter des EU-Pilotverfahrens und zu den Unterschieden zwischen diesem Verfahren und dem Vertragsverletzungsverfahren nicht genügt, um einen Fehler in Bezug auf die im [streitigen Beschluss] enthaltene Prämisse feststellen zu können, der zufolge in Anbetracht des Ziels des EU-Pilotverfahrens die allgemeine Vermutung für die Zugangsverweigerung, die die Rechtsprechung für Vertragsverletzungsverfahren einschließlich ihres Vorverfahrens anerkannt hat, auch im Rahmen der EU-Pilotverfahren gelten sollte. Denn die tragenden Gründe, auf die der Gerichtshof sein [Urteil LPN²⁶] gestützt hat, sowie die Ähnlichkeiten zwischen dem EU-Pilotverfahren und dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV sprechen für eine solche Anerkennung.“²⁷

25. Das Gericht war erstens der Ansicht, dass das verbindende Element der verschiedenen Kategorien von Dokumenten, für die eine allgemeine Vermutung für die Zugangsverweigerung anerkannt sei, in der Betrachtung des Gerichtshofs darin bestehe, dass der ordnungsgemäße Ablauf der in Rede stehenden Verfahren beeinträchtigt zu werden drohe. Dieses verbindende Element gelte auch für das EU-Pilotverfahren. Die Kommission habe sich im streitigen Beschluss auf die gleiche Prämisse gestützt, als sie ausgeführt habe, dass im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens ein Klima des wechselseitigen Vertrauens zwischen ihr und dem betroffenen Mitgliedstaat herrschen müsse, das es ihr ermögliche, einen Verhandlungs- und Kompromissfindungsprozess mit dem Ziel einer gütlichen Einigung in Gang zu setzen, ohne dass es erforderlich sei, ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einzuleiten²⁸. Dies bleibe ungeachtet dessen richtig, dass das EU-Pilotverfahren nicht in allen Punkten einem Verfahren im Bereich der Beihilfe- oder Fusionskontrolle oder einem Gerichtsverfahren entspreche, was aber auch im Verhältnis dieser Verfahren zueinander gelte. Dies habe den Gerichtshof jedoch nicht daran gehindert, in allen diesen Fällen die Möglichkeit eines Rückgriffs auf allgemeine, für bestimmte Kategorien von Dokumenten geltende Vermutungen zuzulassen²⁹.

23 — Rn. 49 des angefochtenen Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

24 — In Rn. 50 des angefochtenen Urteils nannte das Gericht vier Kategorien einer allgemeinen Vermutung. Der Gerichtshof hat später eine fünfte Kategorie hinzugefügt, siehe oben, Fn. 5.

25 — Rn. 52 und 53 des angefochtenen Urteils.

26 — Siehe oben, Fn. 6.

27 — Rn. 56 des angefochtenen Urteils.

28 — Rn. 57 des angefochtenen Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

29 — Rn. 58 des angefochtenen Urteils.

26. Zweitens wiesen das EU-Pilotverfahren und das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV, insbesondere dessen Vorverfahren, Ähnlichkeiten auf, die einen für beide Fälle gemeinsamen Ansatz rechtfertigten. Diese Ähnlichkeiten ließen Unterschiede in den Hintergrund treten³⁰. Beide Verfahren versetzten die Kommission in die Lage, ihre Funktion als Hüterin der Verträge bestmöglich wahrzunehmen. Das EU-Pilotverfahren und das Vertragsverletzungsverfahren bezweckten, die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten, wobei dem betroffenen Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt werde, seine Verteidigungsmittel vorzubringen, und, wenn möglich, ein Gerichtsverfahren vermieden werde. In beiden Fällen habe die Kommission, wenn sie der Ansicht sei, ein Mitgliedstaat sei seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen, zu beurteilen, ob ein Einschreiten gegen diesen Staat zweckmäßig sei³¹. Die Verfahren seien ferner zweiseitiger Natur und würden zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat geführt³². Schließlich entspreche das EU-Pilotverfahren zwar nicht in allen Punkten einem Vertragsverletzungsverfahren, es könne aber dazu führen, dass die Kommission das Verfahren nach Art. 258 AEUV einleite, da sie am Ende des EU-Pilotverfahrens ein Vertragsverletzungsverfahren mit einem Aufforderungsschreiben förmlich eröffnen und gegebenenfalls den Gerichtshof anrufen könne, um feststellen zu lassen, dass der betreffende Mitgliedstaat seine Verpflichtungen verletzt habe. Unter diesen Umständen sei die Freigabe von Dokumenten im Rahmen des EU-Pilotverfahrens geeignet, die anschließende Phase, nämlich das Vertragsverletzungsverfahren, zu beeinträchtigen. Wenn die Kommission gehalten wäre, Zugang zu den von den Mitgliedstaaten gelieferten sensiblen Informationen zu gewähren und ihre Verteidigungsargumente im Rahmen des EU-Pilotverfahrens offenzulegen, könnten die Mitgliedstaaten zudem zögern, diese überhaupt erst mitzuteilen³³.

27. Das Gericht kam somit zu dem Schluss, dass „sich das betreffende Organ im Fall einer Berufung auf die Ausnahme für Untersuchungstätigkeiten in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 auf eine für bestimmte Kategorien von Dokumenten geltende allgemeine Vermutung stützen [kann], um den Zugang zu Dokumenten zu verweigern, die ein EU-Pilotverfahren als Vorstufe zur eventuellen förmlichen Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens betreffen“³⁴.

28. Das Gericht wies im Weiteren das Vorbringen von Herrn und Frau Spirlea u. a. dazu zurück, dass eine allgemeine Vermutung in Bezug auf Dokumente, die ein EU-Pilotverfahren betreffen, jedenfalls nur in Betracht kommen könne, wenn es sich um einen Antrag auf Zugang zu einer „ganzen Reihe von Dokumenten“ handle und nicht – wie vorliegend – zu nur zwei Dokumenten³⁵.

Vorbringen der Parteien

29. Die schwedische Regierung macht Rechtsfehler des Gerichts in folgender Hinsicht geltend. Erstens sei der Kommission zugestanden worden, die Ablehnung des Antrags von Herrn und Frau Spirlea auf Zugang zu Dokumenten auf eine allgemeine Vermutung für die Nichtverbreitung stützen zu können. Das Gericht hätte darauf erkennen müssen, dass die Kommission zu einer Prüfung des individuellen Inhalts jedes Dokuments verpflichtet gewesen sei. Zweitens bestehe eine solche allgemeine Vermutung zwar gegen die Verbreitung von Dokumenten der Vorverfahren von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV, doch sei dies keine Grundlage für eine einheitliche Behandlung von Dokumenten eines EU-Pilotverfahrens, da die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren etwaige Ähnlichkeiten

30 — Rn. 59 des angefochtenen Urteils.

31 — Rn. 60 des angefochtenen Urteils.

32 — Rn. 61 des angefochtenen Urteils.

33 — Rn. 62 des angefochtenen Urteils.

34 — Rn. 63 des angefochtenen Urteils.

35 — Rn. 72 bis 76 des angefochtenen Urteils.

überwögen. Drittens müsse es sich, soweit eine allgemeine Vermutung für ein EU-Pilotverfahren betreffende Dokumente in Betracht kommen könne, um einen Antrag auf Zugang zu einer „ganzen Reihe von Dokumenten“ und nicht, wie im vorliegenden Verfahren, zu nur zwei Dokumenten handeln.

30. Dänemark trägt zur Unterstützung dieses Vorbringens vor, dass EU-Pilotverfahren andere Rechtssachen abdeckten als etwaige Vertragsverletzungsverfahren und einen weiter reichenden Anwendungsbereich hätten als die Vorverfahren dieser Verfahren. Etwa ein Viertel der EU-Pilotverfahren, an denen Dänemark beteiligt gewesen sei, habe rein tatsächliche Angelegenheiten betroffen. In diesen Fällen könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Zugang zu Schriftverkehr aufgrund einer allgemeinen Vermutung verweigert werden müsse.

31. Finnland trägt ergänzend vor, dass nicht von der Annahme ausgegangen werden könne, dass Dokumente eines EU-Pilotverfahrens vorläufige Stellungnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zu Vertragsverletzungsverfahren enthielten, deren Herausgabe das Ziel einer Klage nach Art. 258 AEUV beeinträchtigen würde. Finnland stimmt ferner der Ansicht Schwedens zu, dass eine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung nur gelte, soweit viele Dokumente betroffen seien. Das Gericht sei zu Unrecht der Ansicht, dass es für die Frage, ob eine allgemeine Vermutung für die Vertraulichkeit gelte, auf qualitative und nicht auf quantitative Kriterien ankomme.

32. Die Kommission hält das Vorbringen der schwedischen Regierung für unerheblich und verweist darauf, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs jedenfalls ergebe, dass ein Organ einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten aufgrund einer allgemeinen Vermutung zurückweisen könne, selbst wenn dieser Antrag nur wenige Dokumente betreffe.

33. Die Tschechische Republik und Spanien halten die Entscheidung des Gerichts ebenfalls für zutreffend. Insbesondere dienten alle EU-Pilotverfahren der Kontrolle, ob die Mitgliedstaaten das Unionsrecht einhielten. Aufgrund der praktischen und funktionalen Ähnlichkeiten zwischen dem EU-Pilotverfahren und dem Vertragsverletzungsverfahren seien diese vergleichbar.

34. Deutschland hält das angefochtene Urteil ebenfalls für richtig. Es weist darauf hin, dass die Zahl der Vertragsverletzungen seit der Einführung des EU-Pilotverfahrens zurückgegangen sei, da Fälle schneller gelöst werden könnten und Vertragsverletzungsverfahren nicht eröffnet werden müssten. Es sei daher von zentraler Bedeutung, dieses Klima des wechselseitigen Vertrauens für die Zukunft zu bewahren. Eine Verpflichtung zur Freigabe von Dokumenten eines EU-Pilotverfahrens könne den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens behindern. Es gebe viele Ähnlichkeiten zwischen dem EU-Pilotverfahren und dem Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens. Deutschland stimmt mit der Ansicht Schwedens nicht überein, dass EU-Pilotverfahren einen breiteren Anwendungsbereich hätten als Vertragsverletzungsverfahren. Gegenstand von EU-Pilotverfahren seien nur Fragen, die voraussichtlich im Rahmen von Art. 258 AEUV bedeutsam würden. Auskunftersuchen in rein tatsächlicher Hinsicht (wie von Schweden und Dänemark angeführt) könnten nicht Gegenstand von EU-Pilotverfahren sein, sofern sie nicht mit einer möglichen Verletzung des Unionsrechts in Verbindung ständen.

35. In seiner Erwiderung auf die Stellungnahme Deutschlands weist Schweden auf Unterschiede in seiner Erfahrung mit EU-Pilotverfahren gegenüber denjenigen hin, die Deutschland betreffen. In Schweden bildeten Fälle, die umfangreiches Material und sensible Dokumente betreffen, die Ausnahme. Diese Unterschiede spiegelten die unterschiedlichen Ansichten der Mitgliedstaaten zur Bedeutung dieses Verfahrens wider und sprächen gegen die Anwendung einer allgemeinen Vermutung für die Vertraulichkeit in allen EU-Pilotverfahren betreffenden Fällen. Finnland trägt ergänzend vor, dass aufgrund des informellen Charakters von EU-Pilotverfahren der Informationsaustausch und etwaige Erörterungen zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat sich stark von dem unterscheiden, was in einem Vertragsverletzungsverfahren stattfindet. Folglich solle

für EU-Pilotdokumente keine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung gelten³⁶.

Würdigung

Vorbemerkungen

36. Art. 42 der Charta garantiert das Recht der Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten der Organe³⁷. Die Verordnung Nr. 1049/2001 selbst erwähnt ausdrücklich, dass sie dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Unionsorgane größtmögliche Wirksamkeit verschaffen soll³⁸. Zugleich sollten der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen durch Ausnahmen von diesem Recht gewährleistet werden und die Unionsorgane in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen³⁹. Ausnahmen müssen angemessen und erforderlich sein⁴⁰ und sind, da sie vom allgemeinen Grundsatz des größtmöglichen Zugangs zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden⁴¹. Es steht einem Unionsorgan grundsätzlich frei, eine Entscheidung, mit der es einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ablehnt, auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare Erwägungen gelten können⁴².

37. Aus den Feststellungen des Gerichts in Rn. 45 des angefochtenen Urteils ergibt sich, dass das Verfahren 2070/11 eine Untersuchungstätigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 darstellte. Besteht keine allgemeine Vermutung dafür, dass der Zugang zu im Rahmen dieses Verfahrens erstellten Dokumenten verweigert werden darf, obliegt es der Kommission, jedes einzelne Dokument einzusehen und zu entscheiden, ob der Zugang zu gewähren ist. Es ergibt sich nicht automatisch die Folge, dass die Dokumente freizugeben sind⁴³.

Allgemeine Vermutungen für die Nichtverbreitung

38. Die fünf Kategorien, für die der Gerichtshof aufgrund einer allgemeinen Vermutung den Zugang zu Dokumenten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 abgelehnt hat, betreffen sämtlich Dokumentengruppen, die eindeutig dadurch gekennzeichnet waren, dass sie Teil der Akte eines anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens waren. Die Gewährung eines allgemeinen Rechts auf Zugang zu Dokumenten hätte somit den Charakter und den Fortgang des in Rede stehenden Verfahrens zu stören gedroht⁴⁴.

36 — Finnland stützt sich auf das Urteil ClientEarth des Gerichtshofs, das nach der Entscheidung des Gerichts im angefochtenen Urteil verkündet wurde.

37 — Siehe oben, Nrn. 4 und 5.

38 — Vgl. vierter Erwägungsgrund.

39 — Vgl. elfter Erwägungsgrund.

40 — Vgl. Urteil vom 6. Dezember 2001, Rat/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, Rn. 27 und 28).

41 — Urteil vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 — Vgl. Urteil ClientEarth, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung.

43 — Siehe unten, Nr. 74.

44 — Siehe oben, Fn. 5.

39. Bei vier der fünf Kategorien hat der Gerichtshof die Unionsbestimmungen über das in Rede stehende Verfahren zusammen mit den Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten in der Verordnung Nr. 1049/2001 geprüft. Die Beihilfebestimmungen waren Gegenstand des Urteils TGI⁴⁵, die Bestimmungen über Verfahren vor den Unionsgerichten wurden im Urteil API⁴⁶ geprüft, die Bestimmungen über Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen waren Gegenstand der Beurteilung im Urteil Éditions Odile Jacob⁴⁷ und die Kartellbestimmungen wurden im Urteil EnBW⁴⁸ geprüft. Hierbei strebte der Gerichtshof eine kohärente Auslegung der in Rede stehenden besonderen Verfahrensbestimmungen und der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 an. Die Entscheidungen des Gerichtshofs in diesen Rechtssachen wahren das Gleichgewicht, in dem die Unionsbestimmungen über das in Rede stehende Verfahren und die Verordnung nach Absicht des Unionsgesetzgebers zueinander stehen sollen.

40. Es gibt keine Rechtsvorschriften für das EU-Pilotverfahren und auch keine besonderen Verfahrensbestimmungen. Für dieses Verfahren fehlt es somit an einer Entsprechung für die Bestimmungen über Beihilfeverfahren, Gerichtsverfahren, Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen bzw. mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Praktiken.

41. Was die fünfte Kategorie angeht, hat der Gerichtshof entschieden, dass die allgemeine Verbreitung von Dokumenten einer Akte während des Vorverfahrens eines Vertragsverletzungsverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich beeinträchtigt würde. Eine Verbreitung könnte eine weitere Erschwernis für den Verhandlungsprozess und die Herstellung eines die gerügte Vertragsverletzung beendenden Einvernehmens zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat sein, womit ermöglicht werden soll, dass das Unionsrecht beachtet und eine Klage vor den Unionsgerichten vermieden wird⁴⁹.

42. Soweit es keine besonderen Bestimmungen für das Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens gibt, musste der Gerichtshof nicht prüfen, ob eine allgemeine Zugangsgewährung aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 besondere Verfahrensbestimmungen beeinträchtigen würde. Dies gilt ebenso für das EU-Pilotverfahren.

43. Weisen EU-Pilotverfahren und Vertragsverletzungsverfahren, insbesondere deren Vorverfahren, solche Ähnlichkeiten auf, dass eine allgemeine Vermutung auch gegen die Verbreitung von Dokumenten der ersteren Verfahren bestehen sollte?

44. Meines Erachtens gibt es zwar eine gewisse Überschneidung zwischen diesen beiden Verfahren, die Umstände sind aber nicht völlig identisch.

45. Es gibt keine förmliche Definition eines EU-Pilotverfahrens. In ihrer Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des [Unions]rechts“ unterscheidet die Kommission zwischen Anfragen und Beschwerden. Anfragen erfordern eine Klärung der faktischen oder rechtlichen Situation in einem Mitgliedstaat. Beschwerden betreffen einen behaupteten Verstoß gegen das Unionsrecht, den der betreffende Mitgliedstaat innerhalb bestimmter Fristen abstellen soll. Kommt es zu keiner Lösung, kann die Kommission weitere Schritte einleiten, zu denen ein Vertragsverletzungsverfahren gehören

45 — Vgl. Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376 [im Folgenden: Urteil TGI], Rn. 55 bis 58).

46 — Vgl. Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541 [im Folgenden: Urteil API], Rn. 96 bis 100).

47 — Vgl. Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393 [im Folgenden: Éditions Odile Jacob], Rn. 118 bis 121). Vgl. auch Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 60 und 64 bis 66).

48 — Vgl. Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112 [im Folgenden: Urteil EnBW], Rn. 86 bis 90 und 93).

49 — Vgl. Urteil LPN, Rn. 55 bis 65.

kann⁵⁰. Die Kommission hat vor Kurzem erklärt: „Vor Beschreitung des Verfahrenswegs versucht die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Wege eines eigens zu diesem Zweck eingeführten strukturierten Dialogs, etwaige Probleme wirksam und in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht binnen klar vorgegebener Fristen zu lösen. Dieses Verfahren wird als ‚EU-Pilot‘ bezeichnet.“⁵¹

46. Zwischen den am vorliegenden Verfahren beteiligten Mitgliedstaaten besteht insoweit eine gewisse Einigkeit, als alle anerkennen, dass das EU-Pilotverfahren das Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens ersetzt habe. Schweden ist jedoch (unterstützt von Dänemark und Finnland) der Ansicht, dass das EU-Pilotverfahren einen breiteren Anwendungsbereich habe als das Vorverfahren eines Verfahrens nach Art. 258 AEUV und auch andere Untersuchungstätigkeiten in Bezug auf die Anwendung des Unionsrechts abdecke. Sie tragen vor, dass einige EU-Pilotverfahren Anfragen in tatsächlicher Hinsicht betreffen und nicht als Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens anzusehen seien. Die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren überwiegen daher etwaige Ähnlichkeiten. Dänemark weist darauf hin, dass ein Viertel der EU-Pilotverfahren, an denen es beteiligt gewesen sei, rein tatsächliche Angelegenheiten betreffe. Schweden trägt ergänzend vor, dass nach seiner Erfahrung mit dem EU-Pilotverfahren der Austausch von sensiblem Material die Ausnahme sei.

47. Die Kommission sowie die Tschechische Republik, Deutschland und Spanien stimmen mit dieser Ansicht nicht überein.

48. Meines Erachtens ist zwar eindeutig, dass das EU-Pilotverfahren in der Tat „das schwerfällige Verfahren des über die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten übermittelten ‚Vor-Art. 258[-AEUV]-Schreibens‘ durch ein strukturierteres klares System ersetzt“⁵², das EU-Pilotverfahren kann jedoch auch zur Feststellung der faktischen oder rechtlichen Situation in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anwendung des Unionsrechts außerhalb des Kontexts eines Vertragsverletzungsverfahrens eingesetzt werden. Die dänische Regierung bestätigt ausdrücklich, dass genau diese ihre Erfahrung mit dem EU-Pilotverfahren sei.

49. Das Gericht erkannte im angefochtenen Urteil auch an, dass nicht alle EU-Pilotverfahren dem Vertragsverletzungsverfahren entsprechen⁵³. Das allgemeine Ziel der Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts im ersteren Verfahren schließt das speziellere Ziel des letzteren Verfahrens ein, dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zu geben, seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegenüber den Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen⁵⁴.

50. Es ist daher zu differenzieren zwischen EU-Pilotverfahren, die tatsächlich das Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV ersetzen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist.

51. Da der Anwendungsbereich des EU-Pilotverfahrens über denjenigen des Vertragsverletzungsverfahrens hinausgeht, kann nicht genau bestimmt werden, inwieweit der Zweck und der Fortgang eines EU-Pilotverfahrens durch eine Verbreitung beeinträchtigt würden⁵⁵. Mangels besonderer Bestimmungen für das EU-Pilotverfahren wäre ferner der Umfang einer Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Transparenz sehr unklar.

50 — Vgl. Mitteilung vom 5. September 2007, Ziff. 2.2, S. 7 (siehe oben, Fn. 9).

51 — Vgl. Bericht der Kommission Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts: Jahresbericht 2014 (COM[2015] 329 final), S. 5.

52 — Siehe Generaldirektion Interne Politikbereiche, Direktion Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, „Werkzeuge zur Sicherstellung der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts und der Auswertung ihrer Wirksamkeit“ („Tools for ensuring implementation and application of EU law and evaluation of their effectiveness“), 2013, Ziff. 5.3.1.

53 — Vgl. Rn. 62 des angefochtenen Urteils.

54 — Vgl. Urteil LPN, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung.

55 — Siehe z. B. oben, Nr. 9.

52. Ich kann mich daher der Ansicht nicht anschließen, dass das EU-Pilotverfahren allgemein eine neue sechste Kategorie von Dokumenten darstellen solle, für die eine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung gelten solle. Dieses Ergebnis steht meines Erachtens im Einklang mit dem Erfordernis der strengen Auslegung und Anwendung einer solchen allgemeinen Vermutung; sie stellt nämlich eine Ausnahme von der Verpflichtung des betreffenden Organs dar, jedes Dokument, auf das sich ein Antrag auf Zugang nach der Verordnung Nr. 1049/2001 bezieht, konkret und individuell zu prüfen, und ganz allgemein von dem (durch Art. 15 AEUV und Art. 42 der Charta untermauerten) Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Unionsorgane.

53. Folglich hat das Gericht durch seine Schlussfolgerung in Rn. 63 des angefochtenen Urteils, wonach für Dokumente einer Akte eines EU-Pilotverfahrens eine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung gelte, rechtsfehlerhaft entschieden.

54. Die Rechtslage wird jedoch eine andere sein, soweit ein EU-Pilotverfahren das Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens ersetzt. In diesem Fall würde in der Tat eine allgemeine Vermutung für die Vertraulichkeit gelten, da bei vollständiger Verbreitung die Gefahr einer Beeinträchtigung der in dieser Phase des Verfahrens nach Art. 258 AEUV in einem Klima gegenseitigen Vertrauens ablaufenden Verhandlungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat und damit einer Beeinträchtigung des Schutzes des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten des Organs bestehen kann⁵⁶.

55. Gilt für den Antrag von Herrn und Frau Spirlea nach der Verordnung Nr. 1049/2001 eine für Dokumente des Vorverfahrens eines Vertragsverletzungsverfahrens geltende allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung?

56. Dies ist meines Erachtens zu verneinen.

57. Der Gerichtshof hat im Urteil ClientEarth seine Rechtsprechung zu allgemeinen Vermutungen für die Nichtverbreitung in Fällen klargestellt, in denen die Organe Anträge auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ablehnen. Der Gerichtshof gab dem Rechtsmittel von ClientEarth gegen das Urteil des Gerichts teilweise statt, mit dem ihr Antrag auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission, den vollständigen Zugang zu bestimmten Studien über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Union abzulehnen, zurückgewiesen worden war.

58. Der Gerichtshof teilte die dort streitigen Studien in zwei Kategorien ein. Er unterschied einerseits Studien, die zum Zeitpunkt des Erlasses des Kommissionsbeschlusses über die Ablehnung des vollständigen Zugangs bereits in eine Akte zum Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens Eingang gefunden hatten, das durch Übersendung eines Aufforderungsschreibens an den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet worden war. In dieser Kategorie wäre durch die Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Kontext des Vertragsverletzungsverfahrens beeinträchtigt worden⁵⁷. Andererseits entschied der Gerichtshof, dass das Gericht rechtsfehlerhaft anerkannt habe, dass die Kommission den Geltungsbereich der Vermutung für die Nichtverbreitung auf die zweite Kategorie von Studien ausdehnen könne, nämlich diejenigen, aufgrund derer zum Zeitpunkt des Erlasses des Kommissionsbeschlusses *kein* Aufforderungsschreiben versandt worden war. Zu diesem Zeitpunkt war noch unklar, ob die Kommission aufgrund dieser Studien das Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens einleiten würde. Die Kommission musste daher jeden einzelnen Antrag auf Zugang zu diesen Studien individuell prüfen⁵⁸.

56 — Vgl. Urteil ClientEarth, Rn. 74 bis 76 und die dort angeführte Rechtsprechung.

57 — Vgl. Urteil ClientEarth, Rn. 71 bis 76.

58 — Vgl. Urteil ClientEarth, Rn. 77 bis 82.

59. Diese Begründung lässt sich erst recht auf den Fall von Herrn und Frau Spirlea übertragen. Zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses am 21. Juni 2012 hatte die Kommission ihnen (am 30. April 2012) bereits mitgeteilt, dass ihrer Ansicht nach *kein* Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1394/2007 vorliege und es nicht zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland kommen werde. Daher kann meines Erachtens zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses für die Dokumente des EU-Pilotverfahrens keine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung gegolten haben. Das Verfahren 2070/11 hatte nicht nur noch nicht zur Versendung eines Aufforderungsschreibens an die deutschen Behörden geführt; die Kommission hatte sich vielmehr entschieden, *kein* Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens einzuleiten.

60. Das Gericht hat daher durch die im angefochtenen Urteil getroffene Feststellung, dass die von der Kommission vorgenommene Ausdehnung des Geltungsbereichs der allgemeinen Vermutung gegen die Verbreitung auf die beiden streitigen Dokumente des Verfahrens 2070/11 rechtmäßig sei, meines Erachtens rechtsfehlerhaft entschieden.

61. Zu diesem Ergebnis komme ich, ohne der Ansicht Schwedens und Finnlands beizupflichten, dass eine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung nur gelten könne, wenn ein Antrag auf Zugang eine große Zahl von Dokumenten betreffe. Hier haben Herr und Frau Spirlea Zugang zu lediglich zwei Dokumenten beantragt. Die Zahl der Dokumente, für die der Antrag auf Zugang gestellt wird, ist meines Erachtens unerheblich. Im Fall der Heranziehung der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 hängt die Frage, ob eine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung Anwendung findet, entscheidend davon ab, ob der Zweck des in Rede stehenden Verfahrens beeinträchtigt würde, wenn einem allgemeinen Antrag auf Zugang stattgegeben wird. Dies ist ein qualitatives und kein quantitatives Kriterium. Zu ergänzen ist, dass angesichts des durch den Unionsgesetzgeber eingeräumten allgemeinen Rechts auf Zugang der für die Prüfung einer großen Zahl von Dokumenten anfallende Verwaltungsaufwand allgemein nicht als Grund dafür anerkannt werden kann, dass ein Organ seinen rechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Transparenz nicht nachkommt⁵⁹.

62. Dadurch, dass das Gericht nicht darauf erkannt hat, dass die Kommission zu einer konkreten und individuellen Prüfung jedes der beiden von Herrn und Frau Spirlea beantragten Dokumente verpflichtet war, hat das Gericht rechtsfehlerhaft entschieden. Der erste Rechtsmittelgrund ist daher meines Erachtens begründet.

Zweiter und dritter Rechtsmittelgrund: fehlerhafte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 – überwiegendes öffentliches Interesse und für den streitigen Beschluss zu berücksichtigende tatsächliche Umstände

63. Wenn der Gerichtshof mit meinem Ergebnis zum ersten Rechtsmittelgrund übereinstimmt, bedürfen der zweite und der dritte Rechtsmittelgrund keiner Prüfung. Der Vollständigkeit halber werde ich sie dennoch kurz prüfen.

Zweiter Rechtsmittelgrund

64. Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund macht Schweden geltend, dass das Gericht den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft ausgelegt habe.

59 — Dies ist die Rechtslage zur Auslegung der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, auch wenn nach Art. 6 Abs. 3 dieser Verordnung in Fällen, in denen es um sehr umfangreiche Dokumente oder eine sehr große Zahl von Dokumenten geht, das betreffende Organ und der Antragsteller eine informelle Regelung treffen können, um eine angemessene Lösung zu finden. Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520, Nrn. 63 bis 69).

65. Rn. 94 des angefochtenen Urteils ist zu entnehmen, dass nach Ansicht der Kommission dem öffentlichen Interesse am besten dadurch gedient gewesen sei, das EU-Pilotverfahren zu Ende zu führen, ohne die streitigen Dokumente einzusehen oder dem Antrag von Herrn und Frau Spirlea stattzugeben. Das Gericht bestätigte die Ansicht der Kommission, dass es im öffentlichen Interesse liege, dass dieses Organ selbst im Rahmen des EU-Pilotverfahrens kläre, ob die deutschen Behörden das Unionsrecht eingehalten hätten⁶⁰.

66. Als die Kommission den streitigen Beschluss erließ, hatte sie jedoch bereits entschieden, keinen Verstoß gegen das Unionsrecht anzunehmen. Dem öffentlichen Interesse war deshalb meines Erachtens in diesem Stadium bereits Genüge getan. Die Interessenabwägung hatte sich zumindest insoweit verschoben, als die Kommission die streitigen Dokumente hätte einsehen sollen, um über ihre Freigabe zu entscheiden. Das Gericht hat daher meines Erachtens das öffentliche Interesse in Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft beurteilt.

Dritter Rechtsmittelgrund

67. Herr und Frau Spirlea haben im Verfahren vor dem Gericht beanstandet, dass die Kommission ihnen den Zugang zu den streitigen Dokumenten in Anbetracht des öffentlichen Interesses verweigert habe, obwohl das EU-Pilotverfahren (am 27. Dezember 2012) eingestellt worden sei. In Rn. 100 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht fest, dass „nach ständiger Rechtsprechung die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts im Rahmen einer auf Art. 263 AEUV gestützten Nichtigkeitsklage anhand der Sach- und Rechtslage zu beurteilen ist, wie sie bei Erlass des Aktes bestand ... Das [Verfahren 2070/11] wurde jedoch erst nach dem Erlass des [streitigen Beschlusses] abgeschlossen. Das Vorbringen [von Herrn und Frau Spirlea] ist deshalb zurückzuweisen.“⁶¹

68. Diese Entscheidung greift Schweden mit seinem dritten Rechtsmittelgrund an. Seiner Ansicht nach seien in einem Verfahren nach Art. 263 AEUV, in dem die Unionsgerichte die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über die Ablehnung des Zugangs nach der Verordnung Nr. 1049/2001 überprüften, neben Umständen, die zum Zeitpunkt des Erlasses einer Entscheidung durch ein Unionsorgan gegeben seien, auch tatsächliche Umstände zu berücksichtigen, die nach dem Erlass dieser Entscheidung einträten. Diese Ansicht begründet Schweden damit, dass neue Umstände andernfalls nur durch die Stellung eines neuen Antrags bei dem betreffenden Organ berücksichtigt werden könnten. Dies führe zu einer Häufung von Verfahren und infolgedessen zu Verzögerungen. Ferner beträfen die Grundsätze der Rechtsprechung, die das Gericht im angefochtenen Urteil an dieser Stelle anführe, Beihilfeverfahren. Sie seien auf Entscheidungen nach der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht übertragbar, weil die jeweiligen Verfahrensarten eigene besondere Merkmale aufwiesen⁶².

69. Die Kommission tritt dieser Ansicht, unterstützt von Deutschland, entgegen.

60 — Vgl. Rn. 98 des angefochtenen Urteils.

61 — Das Gericht stützte sich in dieser Ansicht auf sein Urteil vom 30. September 2009, Frankreich/Kommission (T-432/07, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:373, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 — Schweden bezieht sich insbesondere auf Verfahren, die gegen Art. 101 AEUV verstoßende Vereinbarungen zur Verhinderung, Einschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt betreffen, in denen neue Gesichtspunkte auch nach Einreichung der Klage vorgebracht werden können, wie etwa das Urteil vom 15. September 2011, Koninklijke Grolsch/Kommission (T-234/07, EU:T:2011:476 [im Folgenden: Urteil Koninklijke Grolsch], Rn. 37 bis 41).

70. Nach Art. 263 AEUV ist die Kontrolle durch den Gerichtshof und das Gericht auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme beschränkt. Bei der Wahrnehmung ihrer Kontrolle ersetzen die Unionsgerichte die vom Verfasser der angefochtenen Handlung gegebene Begründung nicht durch ihre eigene⁶³. Nach ständiger Rechtsprechung richtet sich die Überprüfung dieser Handlung nach den Tatsachen und der Rechtslage zum Zeitpunkt ihres Erlasses⁶⁴.

71. Würden die Unionsgerichte nach Erlass der angefochtenen Handlung eingetretene Umstände (hier die Lage nach Einstellung des EU-Pilotverfahrens) berücksichtigen, käme dies einem Ersetzen der Begründung gleich. Es käme zu einer Berücksichtigung von Gesichtspunkten, die nicht Gegenstand der Beurteilung des Verfassers vor oder im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Handlung waren.

72. Entscheidungen, mit denen der Zugang zu Dokumenten nach der Verordnung Nr. 1049/2001 abgelehnt wird, machen im Hinblick auf den Umfang der Beurteilung von Tatsachen und Umständen keine Ausnahme erforderlich. Schweden missversteht das Urteil Koninklijke Grolsch des Gerichts. Das Gericht vertrat dort nicht die Ansicht, dass Verfahren, die gegen Art. 101 AEUV verstoßende Kartelle betreffen, eine Ausnahme von dem Grundsatz darstellen, dass sich die Überprüfung einer angefochtenen Handlung nach den zum Zeitpunkt ihres Erlasses gegebenen tatsächlichen Umständen richten muss. Wie von Deutschland zu Recht vorgetragen, bestätigt das Gericht dort vielmehr lediglich, dass ein Adressat bestehende, einzelne tatsächliche oder rechtliche Gesichtspunkte einer Mitteilung der Beschwerdepunkte sowohl im Stadium des Verwaltungsverfahrens als auch im Stadium des späteren gerichtlichen Verfahrens bestreiten kann.

73. Der dritte Rechtsmittelgrund ist daher meines Erachtens unbegründet.

Nachtrag

74. Im vorliegenden Rechtsmittelverfahren geht es *nicht* um eine automatische Verbreitung der Kommunikation zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat im Zusammenhang mit einem EU-Pilotverfahren. Es geht darum, ob die unter Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestehenden fünf Kategorien dahin erweitert werden sollten, dass sich die Kommission in diesen Fällen auf eine *Vermutung* für die Nichtverbreitung stützen kann. Hat das Rechtsmittel Erfolg – wie ich es vorgeschlagen habe –, wird die Kommission, nachdem sie die Sache geprüft hat, den Zugang zu den betreffenden Dokumenten immer noch verweigern können, falls dies angebracht ist.

75. Geschehnisse aus jüngerer Zeit haben sehr klar die Gefahren des Förderns oder Hinnehmens einer Situation aufgezeigt, in der der gewöhnliche Bürger das Gefühl hat, dass die Regierung weit entfernt ist und nicht mit ihm kommuniziert oder nicht auf ihn eingeht. Die zusätzliche administrative Unbequemlichkeit, die es für die Dienststellen der Kommission bedeutet, einzelne Dokumente zu prüfen und zu einer Entscheidung über die Verbreitung zu gelangen, ist ein kleiner Preis, der für ein Mehr an Transparenz und Vertrauen zwischen der Unionsverwaltung und den Unionsbürgern zu zahlen ist⁶⁵. Ich bitte den Gerichtshof dringend, diese Grundsätze im Gedächtnis zu behalten, wenn er über das Rechtsmittel entscheidet.

63 – Vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 141 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 – Vgl. entsprechend Urteil vom 16. April 2015, *Parlament/Rat* (C-317/13 und C-679/13, EU:C:2015:223, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65 – Siehe oben, Nr. 4.

Kosten

76. Nach Art. 138 Abs. 1 und Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung hat die Kommission als im vorliegenden Rechtsmittelverfahren unterliegende Partei die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Regierungen der Tschechischen Republik, Dänemarks, Finnlands, Deutschlands und Spaniens tragen ihre eigenen Kosten.

Ergebnis

77. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- dem Rechtsmittel stattzugeben;
- die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen;
- den Regierungen der Tschechischen Republik, des Königreichs Dänemark, der Republik Finnland, der Bundesrepublik Deutschland und des Königreichs Spanien ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.