

URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

22. März 2011 \*

In der Rechtssache T-233/09

**Access Info Europe** mit Sitz in Madrid (Spanien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte O. W. Brouwer und J. Blockx,

Klägerin,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch C. Fekete und M. Bauer als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Hellenische Republik**, vertreten durch E.-M. Mamouna und K. Boskovits als Bevollmächtigte,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

und

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch E. Jenkinson und S. Ossowski als Bevollmächtigte im Beistand von L. J. Stratford, Barrister,

Streithelfer,

betreffend eine Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung des Rates vom 26. Februar 2009, mit der der Zugang zu bestimmten Informationen in einer Note vom 26. November 2008 zu einem Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verweigert worden ist, erlässt

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Azizi, der Richterin E. Cremona und des Richters S. Frimodt Nielsen (Berichterstatter),

Kanzler: N. Rosner, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Oktober 2010

folgendes

## Urteil

### Rechtlicher Rahmen

<sup>1</sup> Art. 255 EG bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.“

- 2 In der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) sind die Grundsätze, die Bedingungen und die Einschränkungen des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe nach Art. 255 Abs. 2 EG festgelegt.
- 3 Art. 4 dieser Verordnung schreibt verschiedene Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission fest, das in ihrem Art. 2 zugunsten jedes Unionsbürgers sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat niedergelegt ist.
- 4 Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt insbesondere:

„Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“

- 5 Art. 207 Abs. 3 EG lautet:

„Der Rat gibt sich eine Geschäftsordnung.“

Der Rat legt zur Anwendung des Artikels 255 Absatz 3 in seiner Geschäftsordnung die Bedingungen fest, unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten des Rates erhält. Für die Zwecke dieses Absatzes bestimmt der Rat die Fälle, in denen davon auszugehen ist, dass er als Gesetzgeber tätig wird, damit in solchen Fällen

umfassenderer Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann, gleichzeitig aber die Wirksamkeit des Beschlussfassungsverfahrens gewahrt bleibt. In jedem Fall werden, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht.“

## Sachverhalt

- 6 Mit E-Mail vom 3. Dezember 2008 beantragte die Klägerin, die Vereinigung Access Info Europe, gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 beim Rat der Europäischen Union, ihr zu einer von dessen Generalsekretariat an die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe „Information“ gerichtete Note vom 26. November 2008 Zugang zu gewähren, die den Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission (im Folgenden: angefordertes Dokument) betraf. In diesem Schriftstück waren die von verschiedenen Mitgliedstaaten in der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. November 2008 übermittelten Abänderungs- und Neuformulierungsvorschläge zusammengefasst.
  
- 7 Mit E-Mail vom 17. Dezember 2008 gewährte der Rat der Klägerin teilweisen Zugang zum angeforderten Dokument. Die der Klägerin übermittelte Fassung enthielt die genannten Vorschläge, ohne jedoch eine Identifizierung des Mitgliedstaats, der den jeweiligen Vorschlag gemacht hatte, zu ermöglichen. Zur Begründung seiner Weigerung, diese Angabe mitzuteilen, verwies der Rat darauf, dass deren Verbreitung den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde und an dieser Verbreitung kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, was die Anwendung der Ausnahme vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 erlaube.

- 8 Mit E-Mail vom 16. Januar 2009 stellte die Klägerin einen Zweitanspruch nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 9 Mit Entscheidung vom 26. Februar 2009 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) wiederholte der Rat durch sein Generalsekretariat seine Weigerung nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001, die Teile des angeforderten Dokuments offenzulegen, die eine Identifizierung der Mitgliedstaaten ermöglichen, die Urheber der verschiedenen auf der Sitzung der Arbeitsgruppe „Information“ vom 25. November 2008 mitgeteilten Vorschläge seien. Die angefochtene Entscheidung wurde der Klägerin auf einen von ihr gestellten Antrag zum Verfahrensstand mit E-Mail vom 3. April 2009 mitgeteilt. In dieser E-Mail wies der Rat zudem darauf hin, dass er der Klägerin eine Abschrift der angefochtenen Entscheidung bereits in einem Schreiben vom 26. Februar 2009 mitgeteilt habe.
- 10 In der angefochtenen Entscheidung führt der Rat folgende Gründe an, um darzutun, dass die Offenlegung der Identität der Urheber der verschiedenen Abänderungsvorschläge seinen Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde und an ihr kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe:

„Die Arbeitsgruppe ‚Information‘, die für den Vorschlag zuständige vorbereitende Dienststelle des Rates, ist mehrmals zusammengetreten, um eine erste Prüfung des Vorschlags [für eine Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, der am 30. April 2008 von der Kommission vorgelegt wurde und gegenwärtig von den beiden Teilen des Gesetzgebungsorgans im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens beraten wird] durchzuführen. Im Rahmen dieser Beratungen haben Delegationen ihre vorläufigen Standpunkte zu den im Kommissionsvorschlag enthaltenen Änderungen dargelegt. Diese Beratungen befinden sich noch immer im Vorstadium, und eine Übereinstimmung von Ansichten oder Schlussfolgerungen zu den aufgeworfenen Fragen sind bislang nicht zu verzeichnen. Die im angeforderten Dokument enthaltenen schriftlichen Beiträge betreffen drei besonders sensible Fragen im Zusammenhang mit den Vorberatungen innerhalb des Rates, die bisher in der Arbeitsgruppe ‚Information‘ noch nicht im Einzelnen geprüft worden sind. In Anbetracht

des frühen Stadiums des Entscheidungsprozesses, bei dem noch keine eingehenden Beratungen über die im angeforderten Dokument aufgeworfenen heiklen Fragen stattgefunden haben und sich in diesen Fragen noch keine klare Annäherung abgezeichnet hat, würde eine Nennung der Delegationen, von denen die im Dokument enthaltenen Vorschläge jeweils stammen, die Wirksamkeit des Entscheidungsprozesses des Rates dadurch beeinträchtigen, dass dessen Fähigkeit, zu einer Einigung in dieser Angelegenheit zu gelangen, in Frage gestellt würde, und insbesondere den Spielraum der Delegationen, im Rat zu einem Kompromiss zu kommen, einengen.

Die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses des Rates ist nämlich bei vernünftiger Betrachtung absehbar und nicht rein hypothetisch. Wenn während eines andauernden Entscheidungsprozesses die den schriftlichen Standpunkt von Delegationen über besonders sensible Fragen enthaltenden Schriftstücke vollumfänglich offengelegt werden müssten, würden sich manche Delegationen veranlasst sehen, ihre Standpunkte nicht mehr in schriftlicher Form vorzulegen, und sich stattdessen im Rat und in dessen vorbereitenden Gremien auf einen mündlichen Meinungsaustausch ohne das Erfordernis des Erstellens von Schriftstücken beschränken. Das würde der Wirksamkeit des internen Entscheidungsprozesses des Rates erheblich schaden, weil dadurch komplexe interne Beratungen über den vorgeschlagenen Rechtsakt erschwert würden, und zudem die Transparenz des Entscheidungsprozesses des Rates insgesamt ernstlich beeinträchtigen.

Der Rat hat das öffentliche Interesse an der Wirksamkeit seines internen Entscheidungsprozesses gegen das öffentliche Interesse an einer erhöhten Transparenz abgewogen, wodurch gewährleistet wird, dass die EU-Organen insbesondere bei ihrer Tätigkeit als Gesetzgeber größere Legitimität besitzen und gegenüber den Bürgern mehr Verantwortung zeigen. Aufgrund eben dieser Abwägung beschloss das Generalsekretariat auf Ihren Erstantrag hin, den Inhalt des angeforderten Dokuments freizugeben, dabei jedoch die Namen der jeweiligen Delegationen zu entfernen. Diese Möglichkeit erlaubt es einerseits den Bürgern, die Informationen, die die Grundlage des im Rat

beratenen vorgeschlagenen Rechtsakts bilden, nach demokratischen Grundsätzen zu prüfen, und andererseits dem Rat, die Wirksamkeit seines Beschlussfassungsverfahrens nach der ausdrücklichen Regelung des Art. 207 Abs. 3 EG zu wahren.

Der Rat hat außerdem die Möglichkeit geprüft, die Namen einzelner betroffener Mitgliedstaaten offenzulegen. Diese Option wurde jedoch verworfen, da sie zu einer außerordentlich willkürlichen Beurteilung führen würde, die ihrerseits angefochten werden könnte. Diese Vorgehensweise hindert natürlich die betroffenen Delegationen der Mitgliedstaaten nicht daran, ihren jeweiligen Standpunkt in der Form zu veröffentlichen, die sie für angemessen halten.“

### **Verfahren und Anträge der Parteien**

- 11 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 12. Juni 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.
  
- 12 Mit Beschluss vom 23. November 2009 hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts die Hellenische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.
  
- 13 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Dritte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen. Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen ist der Rat aufgefordert worden, mehrere Fragen zu beantworten und eine Abschrift der verschiedenen Schriftstücke des Rates zu dem von der Kommission am 30. April 2008 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorzulegen, die in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens für die Öffentlichkeit zugänglich sind.



- 14 Mit Schreiben vom 29. Juli 2010 hat der Rat seine Antworten auf die Fragen des Gerichts sowie die angeforderten Schriftstücke eingereicht, zu denen sich die Klägerin in der mündlichen Verhandlung äußern können.
- 15 In der Sitzung vom 6. Oktober 2010 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.
- 16 Die Klägerin beantragt,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
  - dem Rat ihre Kosten sowie die Kosten der Streithelfer aufzuerlegen.
- 17 Der Rat beantragt,
- die Klage als offensichtlich unzulässig abzuweisen;
  - hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen;
  - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

18 Die Hellenische Republik beantragt Klageabweisung.

19 Das Vereinigte Königreich beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

## **Rechtliche Würdigung**

### *Zur Zulässigkeit*

#### Zum Beginn der Klagefrist

— Vorbringen der Parteien

20 Der Rat macht geltend, die Klage sei wegen Verspätung offensichtlich unzulässig. Der Lauf der in Art. 230 Abs. 5 EG vorgesehenen Klagefrist habe nicht am 3. April

2009 begonnen, dem Tag, an dem die angefochtene Entscheidung der Klägerin per E-Mail übermittelt worden sei, sondern am 26. Februar 2009, dem Tag, an dem der Rat ihr diese Entscheidung mit nicht eingeschriebenem Brief übermittelt habe. Die angefochtene Entscheidung sei am 26. Februar 2009 vom Rat erlassen worden. Das Begleitschreiben zu dieser Entscheidung sei am selben Tag fertiggestellt, unterzeichnet, sodann beim Postdienst eingetragen und sofort als nicht eingeschriebener Brief an die von der Klägerin genannte Anschrift versandt worden. In acht Jahren der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 sei dem Rat nie der Verlust einer Antwort mitgeteilt worden. Er dürfe daher mit Fug und Recht davon ausgehen, dass die angefochtene Entscheidung der Klägerin zugegangen sei. Folglich sei die Klagefrist, die am 26. Februar 2009 zu laufen begonnen habe, nach Ablauf der Zweimonatsfrist zusätzlich einer Entfernungsfrist von zehn Tagen gemäß Art. 102 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts am 6. Mai 2009 abgelaufen. Somit sei die Klage verspätet erhoben worden, da sie am 12. Juni 2009, d. h. über fünf Wochen nach Ablauf der vorgesehenen Frist, eingereicht worden sei.

- 21 Für den Fall, dass die Ordnungsgemäßheit der Bekanntgabe nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, trägt der Rat vor, seit dem 26. Februar 2009 sei der Klägerin eine Kenntnisnahme von der angefochtenen Entscheidung möglich gewesen. Im vorliegenden Fall sei der Entwurf einer Antwort auf den Zweitantrag seit dem 20. Februar 2009 über das Dokumentenregister des Rates öffentlich zugänglich gewesen. Im Übrigen sei dieser Entwurf der Klägerin in Beantwortung ihrer Anfrage vom 2. März 2009 übermittelt worden, während die die Annahme dieses Entwurfs betreffenden Informationen seit dem 26. Februar 2009 veröffentlicht gewesen seien. Dadurch, dass die Klägerin erst einen Monat später, nämlich am 3. April 2009, die Übermittlung des auf der Grundlage des am 2. März übermittelten Antwortentwurfs angenommenen Wortlauts beantragt habe, habe sie nicht die Frist eingehalten, die seiner Ansicht nach angemessen sei, um von der angefochtenen Entscheidung Kenntnis zu nehmen.
- 22 Die Klägerin trägt vor, sie habe vor dem 3. April 2009, dem Tag, an dem ihr die angefochtene Entscheidung per E-Mail bekannt gegeben worden sei, kein Schreiben des Rates erhalten, durch das sie über die angefochtene Entscheidung in Kenntnis gesetzt worden wäre. Was die Behauptung angehe, dass sie durch Einsichtnahme in das öffentliche Register des Rates von der angefochtenen Entscheidung hätte Kenntnis

nehmen können, so enthalte das Register, auf das sich der Rat beziehe, nur einen Antwortentwurf und nicht das endgültige Dokument.

— Würdigung durch das Gericht

- <sup>23</sup> Nach Art. 230 Abs. 5 EG ist eine Nichtigkeitsklage innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu erheben, die je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an läuft, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat.
- <sup>24</sup> Nach Art. 102 § 2 der Verfahrensordnung ist die Klagefrist um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen zu verlängern.
- <sup>25</sup> Des Weiteren geht aus Art. 254 Abs. 3 EG hervor, dass Entscheidungen denjenigen, für die sie bestimmt sind, bekannt gegeben und durch diese Bekanntgabe wirksam werden.
- <sup>26</sup> Im vorliegenden Fall ist die angefochtene Entscheidung der Klägerin vom Rat unstreitig am 3. April 2009 übermittelt worden. Diese Entscheidung war als Anlage einer E-Mail des Rates beigefügt, mit der das Generalsekretariat eine E-Mail der Klägerin beantwortete, die über den Stand des Verfahrens informiert zu werden wünschte. Die Klägerin bestätigt, dass sie von dieser Antwort am 3. April 2009 Kenntnis erhielt, womit die Mitteilung der angefochtenen Entscheidung an ihren Adressaten im Sinne des EG-Vertrags feststeht.

27 Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen des Rates in Frage gestellt, mit dem dieser nachweisen will, dass die angefochtene Entscheidung der Klägerin bereits am 26. Februar 2009 mitgeteilt worden sei. Der Rat ist nämlich den Nachweis schuldig geblieben, dass das Schreiben, das an die Klägerin gerichtet zu haben er versichert, seiner Adressatin tatsächlich vor dem 3. April 2009 zugegangen ist. Im Übrigen räumt der Rat ein, dass er die angefochtene Entscheidung durch „nicht eingeschriebenen Brief“ übersandt habe, weshalb er nicht den Eingang dieses Schreibens bei dessen Adressatin in Spanien und erst recht nicht das Datum dieses Eingangs nachweisen kann. In Ermangelung eines eingeschriebenen Briefs mit Empfangsbestätigung, einer E-Mail oder eines Telefax, denen eine Empfangsbestätigung folgt, ist die Behauptung des Rates, dass seine am 26. Februar 2009 versandte Antwort bei der Klägerin am selben Tag oder kurz darauf eingegangen sei, nicht bewiesen. Die Klagefrist begann somit am 3. April 2009 zu laufen, dem Tag, an dem der Rat die angefochtene Entscheidung der Klägerin per E-Mail mitteilte.

28 Zum Vorbringen des Rates, die Klägerin habe vom Inhalt der angefochtenen Entscheidung dadurch Kenntnis erlangt, dass sie am 2. März 2009 vom bestätigenden Antwortentwurf Kenntnis genommen habe, ist sodann darauf hinzuweisen, dass sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 230 Abs. 5 EG ergibt, dass der Zeitpunkt, zu dem ein Kläger von der angefochtenen Handlung Kenntnis erlangt hat, als Beginn des Laufs der Klagefrist nur als subsidiäres Kriterium neben dem Zeitpunkt der Bekanntgabe oder der Mitteilung in Betracht kommt (vgl. Urteil des Gerichts vom 27. November 2003, Regione Siciliana/Kommission, T-190/00, Slg. 2003, II-5015, Randnr. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung). Selbst wenn also unterstellt würde, dass die Kenntnisnahme der angefochtenen Entscheidung durch die Klägerin bewiesen sei, könnte dieser Zeitpunkt doch nicht als Beginn des Laufs der Klagefrist angesehen werden, da im vorliegenden Fall die angefochtene Entscheidung der Klägerin gemäß Art. 254 Abs. 3 EG am 3. April 2009 mitgeteilt wurde. Liegt hinsichtlich der Berechnung der Klagefrist nach Art. 230 Abs. 5 EG eine Mitteilung an den Adressaten vor, so ist deren Zeitpunkt heranzuziehen und nicht derjenige der Kenntnisnahme, auf den nur subsidiär bei fehlender Mitteilung abzustellen ist. Soweit es um den Nachweis der Kenntniserlangung selbst geht, ist jedenfalls zwischen den Parteien unstrittig, dass es sich bei dem einzigen im öffentlichen Register des Rates dazu verfügbaren Schriftstück um einen Entscheidungsentwurf und nicht um die angefochtene Entscheidung handelt. Der Klägerin war es daher nicht möglich, vom Inhalt und von den Gründen

der Handlung, mit der ihr Zweitantrag nach der Verordnung Nr. 1049/2001 beschieden wurde, Kenntnis zu erhalten.

- <sup>29</sup> Mithin ist die Klage nicht verspätet, da sie am 12. Juni 2009 und damit innerhalb der mit der Mitteilung der angefochtenen Entscheidung am 3. April 2009 beginnenden Zweimonatsfrist, zu der eine Pauschalfrist von zehn Tagen hinzutrat, bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht worden ist. Die vom Rat erhobene entsprechende Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

Zum Interesse der Klägerin daran, die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung zu erwirken

- <sup>30</sup> Der Rat weist in der Klagebeantwortung darauf hin, dass eine vollständige Fassung des angeforderten Dokuments seit dem 26. November 2008 auf der Internetseite der Organisation Statewatch für die Öffentlichkeit zugänglich sei. In Beantwortung der im Rahmen prozessleitender Maßnahmen gestellten Fragen hat der Rat mitgeteilt, unter welcher Internetadresse diese Fassung zugänglich sei. Er hat sich außerdem auf den Bericht des House of Lords Select Committee on the European Union (Sonderausschuss „Europäische Union“ des Oberhauses des Vereinigten Königreichs, im Folgenden: Ausschuss „Europäische Union“) bezogen, der die Position des Vereinigten Königreichs zum Vorschlag für eine Überarbeitung der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft und auf ein Treffen vom 18. März 2009 mit den Vertretern der Regierung des Vereinigten Königreichs Bezug nimmt, bei dem die Konsequenzen der genannten Offenlegung angesprochen worden seien. In der mündlichen Verhandlung hat der Rat zu bedenken gegeben, er habe von der nicht genehmigten Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments durch die Organisation Statewatch, auch wenn sie sehr schnell, nämlich seines Wissens bereits Ende November 2008, erfolgt sei, keine Kenntnis gehabt, als er am 17. Dezember 2008 die ursprüngliche Entscheidung und am 26. Februar 2009 die bestätigende Entscheidung über den Zugangsantrag der Klägerin erlassen habe.

- 31 Die Klägerin führt in der Erwiderung aus, sie habe von der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments keine Kenntnis gehabt, als sie ihren Antrag auf Dokumentenzugang gestellt habe. In der mündlichen Verhandlung hat sie außerdem darauf hingewiesen, dass sie nach Gesprächen mit anderen an den Fragen der Transparenz interessierten Vereinigungen im Mai oder Juni 2009 von der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments keine Kenntnis erhalten können. Aufgrund dieser Verbreitung verfüge die Klägerin daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt über eine Abschrift der vollständigen Fassung des beim Rat angeforderten Dokuments.
- 32 In diesem Zusammenhang ließe sich fragen, ob die Klägerin von der angefochtenen Entscheidung wirklich betroffen ist, da sie bereits über die Informationen verfügt, deren Offenlegung sie begehrt, und ob sie somit ein ausreichendes Interesse an der Erwirkung der Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung geltend machen kann.
- 33 Insoweit ist zu beachten, dass das Rechtsschutzinteresse der Klägerin im Hinblick auf den Klagegegenstand bei Klageerhebung gegeben gewesen sein muss; andernfalls wäre die Klage unzulässig. Ebenso wie das Rechtsschutzinteresse muss auch der Streitgegenstand 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 Lauf des Verfahrens, kann eine Sachentscheidung des Gerichts der Klägerin keinen Vorteil verschaffen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, Slg. 2007, I-4333, Randnrn. 42 und 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Im vorliegenden Fall lässt aus den nachstehend dargelegten Gründen weder der Umstand, dass die vollständige Fassung des angeforderten Dokuments ab Ende 2008 auf der Internetseite der Organisation Statewatch verbreitet wurde, noch die Tatsache, dass die Klägerin vom Inhalt dieser Fassung im Mai oder Juni 2009 Kenntnis erhielt, die Annahme zu, dass sie kein Interesse oder kein Interesse mehr daran hat, die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung zu beantragen.

35 Erstens ist in grundsätzlicher Hinsicht zu sagen, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Kläger weiterhin ein Interesse daran hat, eine Handlung eines Organs für nichtig erklären zu lassen, um zu verhindern, dass sich der behauptete Rechtsverstoß in Zukunft wiederholt. Ein solches Interesse folgt aus Art. 266 Abs. 1 AEUV, wonach das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen hat. Dieses Rechtsschutzinteresse kann jedoch nur gegeben sein, wenn sich der behauptete Rechtsverstoß unabhängig von den Umständen der Rechtssache, die zur Klageerhebung geführt hat, in Zukunft wiederholen kann (Urteil Wunenburger/Kommission, oben in Randnr. 33 angeführt, Randnrn. 50 bis 52 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das ist in der vorliegenden Rechtssache der Fall, da zum einen der von der Klägerin behauptete Rechtsverstoß auf einer Auslegung einer der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen beruht, deren Wiederholung durch den Rat anlässlich eines neuerlichen Antrags sehr wahrscheinlich ist, und da zum anderen die Möglichkeit besteht, dass die Klägerin als Vereinigung, die die Förderung der Transparenz in der Europäischen Union zum Ziel hat, in Zukunft ähnliche Anträge auf Zugang zu gleichartigen Dokumenten stellen wird.

36 Zweitens ist zu beachten, dass Urheber der Preisgabe der streitigen Informationen an die Klägerin nicht der Rat ist, der damit ein Interesse der Öffentlichkeit an der Verbreitung solcher Informationen anerkennen würde, sondern ein Dritter, der gegen die geltende Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates verstoßen hat. Die Klägerin führt dazu aus, sie habe nicht gewusst, dass diese Informationen zum Zeitpunkt der Stellung ihres ursprünglichen und ihres Zweitantrags auf Dokumentenzugang auf der Internetseite der Organisation Statewatch verfügbar gewesen seien; der Rat betont, dass dies auch ihm bei der Beantwortung dieser Anträge nicht bekannt gewesen sei. Weder die Klägerin noch der Rat hatten hiervon also Kenntnis während des laufenden Verwaltungsverfahrens, das zum Erlass der streitigen Entscheidung führte. Das Begehren der Klägerin, eine Entscheidung des Gerichts über die Rechtmäßigkeit dieser sie beschwerenden Entscheidung zu erwirken, ist daher berechtigt, handelt es sich doch um die einzige Entscheidung, die ihr bisher mitgeteilt wurde, und dabei um eine Entscheidung, die ihr aufgrund einer der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen einen nur teilweisen Zugang zum angeforderten Dokument gewährte. Das Verhalten der Organisation Statewatch ist für die Beurteilung des Interesses der Klägerin an der Erwirkung der Nichtigerklärung dieser Entscheidung ohne Bedeutung (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 17. Juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Rat, T-174/95, Slg. 1998, II-2289,



Randnr. 69; in dieser Rechtssache war die Klägerin bereits im Besitz einiger beim Rat angeforderter Dokumente, die ihr von den zuständigen Behörden eines Mitgliedsstaats übermittelt worden waren).

- <sup>37</sup> Daraus folgt, dass die Klägerin ein Interesse daran hat, die Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Entscheidung zu erwirken, auch wenn sie die Informationen, zu denen ihr der Zugang vom Rat verwehrt wurde, ihrem Inhalt nach erhalten konnte.

### *Zur Begründetheit*

- <sup>38</sup> Zur Stützung ihrer Klage macht die Klägerin zwei Klagegründe geltend. Den ersten Klagegrund stützt sie auf einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, den zweiten auf einen Begründungsmangel. Zunächst ist der erste Klagegrund zu prüfen.

### Vorbringen der Parteien

- <sup>39</sup> Die Klägerin weist darauf hin, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 bezwecke, eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess zu gewährleisten und dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten insbesondere in den Fällen größtmögliche Wirksamkeit zu verschaffen, in denen die Organe als Gesetzgeber tätig würden. Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe stelle die Regel und seine Verweigerung die Ausnahme dar, die eng auszulegen sei.

40 Die angefochtene Entscheidung enthalte keine Begründung der Behauptung, dass der Handlungsspielraum der Delegationen im Fall ihrer Identifizierung geschmälert sei. Die Delegationen gäben Stellungnahmen ab und stellten Abänderungsanträge, die dem Rat die Festlegung seines Standpunkts ermöglichten. Über den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Positionen könnten daher die Mitgliedstaaten und die Organe den Bürgern gegenüber Rechenschaft ablegen. Auch wenn man annähme, dass die Delegationen durch ihre Identifizierung dem Risiko eines Drucks von außen ausgesetzt würden, reiche dieses Risiko doch nicht aus, um eine Anwendung der angeführten Ausnahme zu rechtfertigen, da es dem Erfordernis der Verantwortlichkeit und dem Grundsatz der Beteiligung der Bürger, die der Verordnung Nr. 1049/2001 zugrunde lägen, immanent sei. Was die vom Rat behauptete Festlegung der Standpunkte betreffe, genüge die bloße Behauptung des Bestehens eines Schadens nicht für dessen Beweis. Der Rat weise nicht nach, inwieweit die Verbreitung des angeforderten Dokuments auf der Internetseite der Organisation Statewatch dem Geiste des Vertrauens innerhalb der Delegationen geschadet haben solle. Im Übrigen wäre der einzige Umstand, unter dem der Standpunkt einer Delegation dessen Geheimhaltung erfordere, derjenige, dass die betreffende Delegation doppelzünftig auftreten wolle, um in den Sitzungen des Rates einen Standpunkt, gegenüber der Öffentlichkeit einschließlich ihrer eigenen Staatsbürger aber einen anderen Standpunkt einzunehmen. Das sei jedoch nicht Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001.

41 Zu der Behauptung, die Ansichten der Delegationen würden, wenn diese identifiziert würden, nicht mehr schriftlich vorgelegt, macht die Klägerin geltend, der Öffentlichkeit sollte grundsätzlich alles, was in dem den Erlass eines Rechtsakts vorbereitenden Stadium gesagt oder geschrieben werde, zur Information und Kontrolle zur Verfügung gestellt werden. Im vorliegenden Fall hätte eine Preisgabe der Identität der Urheber der Vorschläge nur geringfügige negative Folgen. Nichts lasse die Annahme zu, dass diese Preisgabe die Delegationen davon abhalten würde, ihre Standpunkte schriftlich vorzulegen.

42 Die Identifizierung der nationalen Delegationen sei durch das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses selbst dann gerechtfertigt, wenn der

Entscheidungsprozess aus den in der angefochtenen Entscheidung angeführten Gründen in Frage gestellt wäre. Das öffentliche Interesse an der Verbreitung beschränke sich nicht auf die Fähigkeit, die Mitgliedstaaten oder den Rat zu kontrollieren, sondern erstrecke sich auch auf die Möglichkeit für die Bürger, am Gesetzgebungsverfahren teilzunehmen. Es genüge daher nicht, die von den Delegationen eingenommenen Standpunkte zu veröffentlichen, ohne sie diesen Delegationen zuzuordnen.

- 43 Der Rat hebt zur Untermauerung seines Vorbringens, dass ein Zugang der Öffentlichkeit zu den nicht übermittelten Teilen des angeforderten Dokuments den Handlungsspielraum der Delegationen schmälern würde, hervor, dass Art. 255 EG und die Verordnung Nr. 1049/2001 keine völlige Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens verlangten. Vielmehr berücksichtigten die Vorschriften, die er im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu legislativen Dokumenten anwende, das in Art. 207 Abs. 3 EG angestrebte Gleichgewicht zwischen einem umfassenderen Zugang der Öffentlichkeit zu seinen Tätigkeiten als Gesetzgeber und dem Schutz seines Entscheidungsprozesses. Seine Geschäftsordnung bezeichne die Fälle, in denen der Rat als Gesetzgeber tätig werde (Art. 7 des Beschlusses 2006/683/EG, Euratom des Rates vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, ABl. L 285, S. 47, im Folgenden: Geschäftsordnung), und die legislativen Dokumente, die direkt öffentlich zugänglich seien (vgl. Anhang II Art. 11 Abs. 5 und 6 der Geschäftsordnung). Nach Annahme eines Rechtsakts seien die Dokumente öffentlich zugänglich, die individuelle Stellungnahmen der Delegationen enthielten (vgl. Anhang II Art. 11 Abs. 6 der Geschäftsordnung). Auch während Beratungen noch im Gange seien, sei der Inhalt dieser Schriftstücke mit Ausnahme der Teile öffentlich zugänglich, die unter die Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen (vgl. die am 8. März 2002 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten [Coreper] genehmigten Leitlinien über einige Grundsatzfragen zur Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001). Zwar sei den Delegationen bekannt, dass der Inhalt ihrer Standpunkte zu Gesetzgebungsvorhaben im Laufe der Prüfung veröffentlicht werde, sie erwarteten jedoch, dass ihre Identität bis zur Annahme des Rechtsetzungsakts geheim bleibe. Die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass der Name der betreffenden Delegation nicht preisgegeben werde, diene somit dem Zweck, den Handlungsspielraum der Delegationen während der Vorberatungen über den Vorschlag der Kommission zu wahren. Würden die schriftlichen Beiträge im Rahmen eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens der Öffentlichkeit in vollem Umfang zugänglich gemacht, so würde dies zu einer Festlegung der Standpunkte der Delegationen führen, da diese dann über eine geringere Handlungsfreiheit dabei verfügten, ihren Standpunkt während der Beratungen zu ändern und gegenüber ihrer jeweiligen inländischen öffentlichen

Meinung eine Kompromisslösung zu rechtfertigen, wodurch die Aussichten auf einen Kompromiss erheblich gemindert würden.

44 Gegenüber der Rüge, dass keine Beweismittel dafür vorlägen, inwieweit die Preisgabe der Identität der betreffenden Delegationen den laufenden Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtige, trägt der Rat, unterstützt durch die Hellenische Republik und das Vereinigte Königreich, vor, diese ernstliche Beeinträchtigung werde in der angefochtenen Entscheidung zur Genüge dargetan, insbesondere was das Bestehen einer bei vernünftiger Betrachtung absehbaren und nicht rein hypothetischen Gefahr angehe. Erstens gehe aus der angefochtenen Entscheidung hervor, dass die im Rat geführten Diskussionen über den Vorschlag der Kommission als besonders sensibel angesehen worden seien. Die Überarbeitung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das vielfach als Grundrecht angesehene Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten erzeuge erhebliches öffentliches Interesse. Einige im Rahmen dieser Überarbeitung eingenommenen Standpunkte seien in den Medien auf Ablehnung gestoßen, was in der Öffentlichkeit lebhaftere Kritik ausgelöst habe. Zweitens habe sich die Arbeitsgruppe mit den Vorschlägen der Delegationen noch nicht näher befasst. Der öffentliche Druck drohe somit, sich auf die Fähigkeit der Delegationen auszuwirken, ihre vorläufigen Standpunkte vorzutragen und uneingeschränkt zu verteidigen, und damit die Diskussionen im Rat zu verfälschen. Wäre den Delegationen die Möglichkeit genommen, im Rat sensible, umstrittene Fragen im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 1049/2001 in Ruhe zu prüfen, hätte der Rat Schwierigkeiten, die Überarbeitung der Vorschriften voranzubringen. Die vorläufigen Stellungnahmen, die von den Delegationen auf fachlicher Ebene abgegeben würden, entsprächen nicht notwendig der vom betreffenden Mitgliedstaat in einem späteren Stadium des Verfahrens vertretenen Auffassung. Unter diesen Umständen könnte eine Verbreitung der vorläufigen Standpunkte offen geführten Diskussionen im Rat entgegenstehen und Missverständnisse hervorrufen.

45 Zur Stützung seiner in der angefochtenen Entscheidung vertretenen Auffassung, dass die Delegationen, die Vorschläge unterbreitet hätten, durch ihre Identifizierung dazu veranlasst würden, ihre Standpunkte nicht mehr schriftlich vorzulegen, stellt der Rat fest, er könne im Anschluss an die nicht genehmigte Internetverbreitung des

angeforderten Dokuments durch die Organisation Statewatch den Schaden ermes-  
sen, der in einem solchen Fall dem Entscheidungsprozess unmittelbar zugefügt wer-  
de. Im vorliegenden Fall habe die Verbreitung des angeforderten Dokuments dem  
Geist des Vertrauens in der Arbeitsgruppe geschadet, und die Delegationen seien  
besonders vorsichtig geworden, wenn es um die Frage gehe, ob sie ihre Standpunkte,  
insbesondere solche, die zu Kritik oder Kontroversen in der Öffentlichkeit Anlass  
geben könnten, schriftlich verbreiten sollten oder nicht. Die Prüfung eines Gesetzge-  
bungsvorschlags könne nicht auf der Grundlage eines bloßen mündlichen Meinungs-  
austauschs zwischen den Delegationen erfolgen. Wenn sich die Delegationen der  
Vorlage ihrer Standpunkte in schriftlicher Form enthielten, hätten die Bürger einfach  
deshalb keine Kontrollmöglichkeit hinsichtlich dieser Standpunkte mehr, weil keine  
einschlägigen Dokumente mehr vorlägen; das wäre aber dem Transparenzgrundsatz  
sehr abträglich.

46 Gegenüber der Rüge, es bedürfe eines Nachweises des Schadens, der dem Entschei-  
dungsprozess durch die Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten  
Dokuments auf der Internetseite der Organisation Statewatch konkret entstanden  
sei, weist der Rat, unterstützt durch die Hellenischen Republik und das Vereinigte  
Königreich, darauf hin, dass der Vorschlag der Kommission den beiden Teilen der  
gesetzgebenden Gewalt am 30. April 2008 vorgelegt worden sei. Das Gesetzgebungs-  
verfahren befinde sich noch im Stadium der ersten Lesung. Bis zum förmlichen Ab-  
schluss der ersten Lesung im Parlament hätten sich die Beratungen im Rat auf fachli-  
che Vorgespräche seiner vorbereitenden Gremien beschränkt, ohne dass unmittelbar  
ins Auge gefasst worden sei, die Verhandlungen über das Gesetzgebungsvorhaben  
auf die politische Ebene zu verlagern, wo der Rat seine Position zum Vorschlag der  
Kommission festlegen könne. Die ungewöhnliche Langsamkeit des Gesetzgebungs-  
verfahrens sei erkennbar, da der Erlass von Rechtsakten im Rahmen des Mitentschei-  
dungsverfahrens in erster Lesung durchschnittlich 16,2 Monate in Anspruch nehme.  
Der mangelnde Fortschritt des Gesetzgebungsverfahrens zeuge davon, dass es um  
eine äußerst sensible und umstrittene Materie gehe und dass eine Annäherung der  
verschiedenen Standpunkte tatsächlich schwer zu erreichen sei.

47 Hinsichtlich des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses weist der Rat  
darauf hin, dass seine Weigerung, in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren die  
Haltung der einzelnen Delegationen kenntlich zu machen, einer Kontrolle der Regie-  
rungen durch die Bürger in den Mitgliedstaaten nicht entgegenstehe. Das Interesse

daran, die Regierungen für die von ihnen vertretenen Standpunkte zu einem Gesetzgebungsvorschlag zur Rechenschaft zu ziehen, könne kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der Verordnung darstellen. Das Vereinigte Königreich fügt hinzu, allgemeine Forderungen nach Transparenz genügten nicht für die Begründung eines allgemeinen öffentlichen Interesses, das eine Verbreitung rechtfertige.

### Antworten auf die schriftlichen Fragen des Gerichts

- <sup>48</sup> Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen hat das Gericht dem Rat schriftliche Fragen gestellt, die insbesondere die Feststellung in der Klagebeantwortung betreffen, dass seit dem 26. November 2008 eine vollständige Fassung des angeforderten Dokuments auf der Internetseite der Organisation Statewatch öffentlich zugänglich sei, was dem Rat erlaube, „den Schaden zu ermessen, der seinem Entscheidungsprozess durch den Zugang der Öffentlichkeit zu sämtlichen im angeforderten Dokument enthaltenen schriftlichen Stellungnahmen der Delegationen unmittelbar entstanden ist“. In Beantwortung der ersten im Rahmen dieser prozessleitenden Maßnahmen gestellten Frage hat der Rat Folgendes ausgeführt, um im Einzelnen konkret zu erläutern, inwieweit die Identifizierung derjenigen Delegationen, die im angeforderten Dokument wiedergegebene Vorschläge unterbreitet hätten, eine ernstliche Beeinträchtigung seines Entscheidungsprozesses darstelle.
- <sup>49</sup> Erstens macht der Rat geltend, seit der Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments habe sein Generalsekretariat nur vier Dokumente mit schriftlichen Vorschlägen von Delegationen zum fraglichen Gesetzgebungsverfahren verbreitet, nämlich die Dokumente Nr. 8778/09 vom 17. April 2009, Nr. 9716/09 vom 11. Mai 2009, Nr. 10443/09 vom 27. Mai 2009 und Nr. 11065/09 vom 16. Juni 2009. Alle in diesen Dokumenten enthaltenen Vorschläge zielten darauf ab, den Vorschlag der Kommission im Sinne einer größeren Transparenz abzuändern. Seit der Verbreitung durch die Organisation Statewatch sei kein diesem Transparenzgrundsatz ablehnend gegenüberstehender Vorschlag vorgelegt worden. Es sei aber zu vermuten, dass nicht alle Delegationen bei allen in der Arbeitsgruppe geprüften Fragen größere Transparenz wünschten. Dies werde dadurch belegt, dass sich zwischen den

Delegationen noch keine Annäherung der Standpunkte im Hinblick auf eine Position des Rates zum Gesetzgebungsvorschlag abgezeichnet habe. Seit der Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments auf der Internetseite der Organisation Statewatch hätten sich daher die Delegationen, deren Standpunkte Gefahr liefen, von der öffentlichen Meinung kritisiert zu werden, weil sie der Transparenz ablehnend gegenüberstünden, einer Vorlage ihres Standpunkts in schriftlicher Form enthalten.

50 Zweitens beruft sich der Rat, um die ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses darzutun, auf die Äußerungen der Vertreter der Regierung des Vereinigten Königreichs vor dem Ausschuss „Europäische Union“ zum Stand der im Rat geführten Diskussionen über den Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. In Beantwortung der Frage, welchen „Nutzen“ die Verbreitung durch die Organisation Statewatch für den Fortschritt der Beratungen im Rat habe, habe einer der Vertreter der Regierung des Vereinigten Königreichs u. a. darauf hingewiesen, dass das angeforderte Dokument einer „Momentaufnahme“ entspreche und nicht unbedingt die Kohärenz dieser Verhandlungen widerspiegele. Nach Auffassung dieses Vertreters sei daher nicht sicher, dass es überhaupt von Nutzen sei, diese Gespräche und die Auffassungen der Mitgliedstaaten aus ihrem Zusammenhang zu reißen. Seiner Ansicht nach gebe dies zu Verwirrung Anlass. Er habe weiter hinzugefügt, dass fraglich sei, inwieweit die Mitgliedstaaten aufrichtig oder offen sein könnten, wenn sie jederzeit befürchteten, dass ihre Überlegungen im fraglichen Bereich veröffentlicht werden könnten. Nach Ansicht des Rates folgt hieraus klar, dass sich die Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments nachteilig auf die Aufrichtigkeit und Vollständigkeit der Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates ausgewirkt habe, wodurch die Delegationen daran gehindert worden seien, unterschiedliche Lösungen oder Abänderungen ins Auge zu fassen, um zu einer Annäherung der Standpunkte in den strittigsten Fragen zu gelangen.

51 Drittens habe sich die Detailliertheit der Berichte des Generalsekretariats über den Stand der Beratungen des Gesetzgebungsvorhabens in der Arbeitsgruppe des Rates im Laufe der Zeit fortentwickelt. So seien in dem im Dokument Nr. 5671/09 enthaltenen

ersten Bericht vom 26. Januar 2009 noch die Namen der Delegationen genannt gewesen, von denen die Stellungnahmen und Anregungen zum Vorschlag der Kommission ausgegangen seien, während der letzte Bericht vom 22. Juli 2009, der Gegenstand des Dokuments 10859/1/09 REV 1 gewesen sei, nicht mehr die Angabe enthalten habe, welche Delegationen Urheber der in den Sitzungen der Arbeitsgruppe mündlich vorgetragenen Bemerkungen und Vorschläge seien, sondern die Ausdrücke „eine Reihe von Delegationen“, „andere Delegationen“ oder „zahlreiche Delegationen“, ohne dass die betreffenden Delegationen benannt worden seien. Angesichts dessen lasse sich eindeutig ermitteln, inwieweit sich die nicht genehmigte Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments unmittelbar auf die Vollständigkeit der im Rahmen des fraglichen Gesetzgebungsverfahrens erarbeiteten vorbereitenden Dokumente des Rates ausgewirkt habe. Da die vorbereitenden Dokumente vor allem Arbeitsmittel für den Rat seien, die es ihm ermöglichten, über den Fortschritt von Arbeiten im Rahmen eines bestimmten Entscheidungsprozesses Rechenschaft abzulegen und damit die Fortsetzung der Arbeiten über das Vorhaben zu erleichtern, sei es äußerst wichtig, dass ihr Inhalt möglichst vollständig sei. Wenn der Rat, wie der vorliegende Fall veranschauliche, dem Risiko einer nicht genehmigten Verbreitung Rechnung tragen müsste, würde dies zweifellos die Art und Weise der Abfassung der vorbereitenden Dokumente beeinflussen, und sensible Informationen — wie die oben angeführten — wären in ihnen nicht mehr enthalten. Die vorbereitenden Dokumente könnten dann ihrem Hauptzweck nicht mehr genügen.

52 In Beantwortung der zweiten im Rahmen der prozessleitenden Maßnahmen gestellten Frage, mit der das Gericht den Rat ersucht hat, anzugeben, welche die besonders sensiblen Fragen gewesen seien, die mit den im angeforderten Dokument dargelegten Vorschlägen der Delegationen der Mitgliedstaaten angeschnitten worden seien, und inwieweit diese Fragen von den Fragen abwichen, die in einem klassischen Gesetzgebungsverfahren aufgeworfen werden könnten, bei dem im Vorstadium der Beratungen verschiedene Möglichkeiten ins Auge gefasst werden könnten, hat der Rat zu bedenken gegeben, dass die Sensibilität des angeforderten Dokuments sowohl auf dessen Status als auch auf seinem Inhalt beruhe.

53 Hinsichtlich des Status des angeforderten Dokuments weist der Rat darauf hin, dass bis zum Erlass der angefochtenen Entscheidung die schriftlichen Beiträge im



angeforderten Dokument nicht Gegenstand eingehender Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates gewesen seien. Da zudem die im angeforderten Dokument niedergelegten Vorschläge eine Verstärkung der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen bezweckten, sei bei vernünftiger Betrachtung damit zu rechnen, dass der Druck, der von außen von den im Bereich der Transparenz engagierten Gruppen ausgeübt werde, die Fähigkeit der Delegationen, ihre vorläufigen Standpunkte frei vorzutragen und zu verteidigen, besonders beeinträchtigt und damit der Aufrichtigkeit der Debatten im Rat schade.

- 54 Zum Inhalt des angeforderten Dokuments führt der Rat aus, dieses enthalte Vorschläge zur Erhöhung des Schutzes von rechtlichen Stellungnahmen, Vertragsverletzungsverfahren und personenbezogenen Daten durch Ausschluss vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung und durch Verstärkung der in der geltenden Verordnung geregelten Ausnahmen. Diese Vorschläge seien nicht nur deshalb besonders umstritten, weil sie mit der Begründung beanstandet werden könnten, dass sie den Grundsatz des größtmöglichen Zugangs zu Dokumenten beschränkten, sondern auch deshalb, weil in ihnen eine Einschränkung der weiten Auslegung gesehen werden könnte, die die Unionsgerichte dem Grundsatz der Transparenz beigemessen hätten. Diese Vorschläge seien daher, besonders wenn sie aus ihrem gesetzgeberischen Kontext gerissen würden, äußerst schwer gegenüber der öffentlichen Meinung zu verteidigen.

## Würdigung durch das Gericht

- 55 Angesichts der mit der Verordnung Nr. 1049/2001 verfolgten Ziele, insbesondere des in ihrem zweiten Erwägungsgrund genannten Umstands, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe mit deren demokratischem Charakter zusammenhängt, sowie des im vierten Erwägungsgrund und in Art. 1 genannten Zwecks der Verordnung, der Öffentlichkeit größtmöglichen Zugang zu verschaffen, sind die in Art. 4 der Verordnung aufgezählten Ausnahmen von diesem

Recht eng auszulegen und anzuwenden (Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389, Randnr. 66).

- 56 Die Gewährung größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit setzt somit deren Anspruch auf Offenlegung des gesamten Inhalts der angeforderten Dokumente voraus, der nur durch eine strikte Anwendung der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen begrenzt werden kann. Ist nur ein Teil eines angeforderten Dokuments von einer Ausnahme betroffen, sind die übrigen Teile offenzulegen. Unter diesen Umständen ermöglicht die Transparenz eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess sowie eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.
- 57 Wie der Gerichtshof festgestellt hat, sind diese Erwägungen ersichtlich von ganz besonderer Bedeutung, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt, wonach gerade in einem solchen Fall ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten zu gewähren ist. 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 (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 46).
- 58 Außerdem ist der Rat nach Art. 207 Abs. 3 Unterabs. 2 EG verpflichtet, die Fälle zu bestimmen, in denen davon auszugehen ist, dass er als Gesetzgeber tätig wird, damit in solchen Fällen umfassenderer Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann (Urteil Schweden und Turco/Rat, oben in Randnr. 57 angeführt, Randnr. 47).

- 59 Auch kann der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht genügen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen (Urteil des Gerichts vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, T-2/03, Slg. 2005, II-1121, Randnr. 69). Diese Anwendung kann grundsätzlich nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Organ zuvor geprüft hat, ob der Zugang zu dem Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret beeinträchtigen kann. Außerdem ist eine Berufung auf die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses nur möglich, wenn diese Gefahr bei vernünftiger Betrachtung absehbar und nicht rein hypothetisch ist (Urteil Schweden und Turco/Rat, oben in Randnr. 57 angeführt, Randnr. 43, und Urteil des Gerichts vom 11. März 2009, Borex Europe/Kommission, T-166/05, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 50).
- 60 Im vorliegenden Fall hat der Rat das spezifische Interesse, das durch die unterbliebene Offenlegung eines Teils des angeforderten Dokuments, nämlich der Identität der Urheber der Vorschläge, geschützt werden soll, gegen das allgemeine Interesse daran abzuwägen, dass dieses Dokument angesichts der sich aus einer erhöhten Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens ergebenden Vorteile in vollem Umfang zugänglich gemacht wird. Das angeforderte Dokument ist unstreitig im Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit des Rates erstellt worden. So heißt es in Art. 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung: „Der Rat wird als Gesetzgeber im Sinne des Art. 207 Abs. 3 Unterabs. 2 [EG] tätig, wenn er auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge im Wege von Verordnungen, Richtlinien, Rahmenbeschlüssen oder Entscheidungen und Beschlüssen Vorschriften erlässt, die in den Mitgliedstaaten oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind; ausgenommen sind hierbei Entscheidungsprozesse, die zum Erlass von internen Maßnahmen, von Verwaltungsakten oder Haushaltsmaßnahmen, von Rechtsakten betreffend die interinstitutionellen oder die internationalen Beziehungen oder von nicht bindenden Rechtsakten wie Schlussfolgerungen, Empfehlungen oder Entschließungen führen.“
- 61 Anhand einer Prüfung des Dokuments, das der Rat seiner Antwort auf den ursprünglichen Antrag als Anlage beigefügt hat, lässt sich feststellen, dass das angeforderte Dokument den Inhalt der Vorschläge in vollem Umfang wiedergibt, die vier Mitgliedstaaten repräsentierende Delegationen in der Arbeitsgruppe „Information“ des Rates vorgelegt hatten, um im Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang der

Öffentlichkeit zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission enthaltene Bestimmungen abzuändern oder anders zu fassen. Das angeforderte Dokument legt außerdem in vollem Umfang die Gründe dar, die von den Vertretern der Mitgliedstaaten für ihre Vorschläge geltend gemacht worden sind. In diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens, das immer noch im Gange ist, sind die einzigen Informationen, zu denen der Rat den Zugang verwehrt hat, diejenigen, die eine Identifizierung der vier Mitgliedstaaten ermöglichen, die die Vorschläge zur Abänderung oder Neufassung vorgelegt haben. Der Rat bemerkt dazu, dass diese Informationen gemäß der von ihm begründeten Praxis erst nach Erlass der Verordnung, die Gegenstand des Vorschlags der Kommission sei, öffentlich zugänglich seien (siehe oben, Randnr. 43).

62 Nach der angefochtenen Entscheidung handelt es sich bei der Ausnahme, auf die sich der Rat für seine Verweigerung des Zugangs zu Informationen über die Identität der Urheber der Vorschläge beruft, um Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, wonach der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, verweigert wird, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

63 Der Rat führt in der angefochtenen Entscheidung mehrere Gründe an, um die Inanspruchnahme dieser Ausnahme zu rechtfertigen (siehe oben, Randnr. 10). Als Hauptgrund wird angeführt, dass die Verbreitung der fraglichen Informationen den Handlungsspielraum der Delegationen bei der Findung eines Kompromisses schmälern würde, wodurch wiederum die Fähigkeit des Rates in Frage gestellt würde, zu einer Einigung zu gelangen. Zur Untermauerung dieses Vorbringens macht der Rat zwei besondere Umstände geltend. Erstens seien die im Rat geführten Diskussionen vorläufig, und zweitens seien die von den Vertretern der Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschläge sensibel und heikel. Überdies sei es vorhersehbare Folge der Verbreitung

der Informationen, dass zugunsten mündlicher auf schriftliche Beiträge verzichtet werde, was die Transparenz des Entscheidungsprozesses insgesamt beeinträchtigt.

- 64 Wie der Rat in seinen Schriftsätzen und in seiner Antwort auf die entsprechenden Fragen des Gerichts geltend gemacht hat, ist zudem die Verbreitung der vollständigen Fassung des angeforderten Dokuments auf der Internetseite der Organisation State-watch, die schon am Tag der Annahme dieses Dokuments am 26. November 2008 vorgenommen worden sein soll, ein Element, das zur Veranschaulichung und Beurteilung der Auswirkungen heranzuziehen ist, die die Verbreitung der Informationen über die Identität der Urheber der Vorschläge auf den fraglichen Entscheidungsprozess konkret haben kann.
- 65 Nicht die Verbreitung des Inhalts der von den Delegationen der Mitgliedstaaten im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens gemachten einzelnen Vorschläge soll also den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen, sondern nur die Verbreitung der Angaben über die Identität der Urheber dieser Vorschläge. Diese vom Rat behauptete ernstliche Beeinträchtigung, die sich nach der unvorhergesehenen Verbreitung der Informationen über die Identität der Urheber der Vorschläge nachweisen ließe, würde nur bestehen, solange die Beratung über den betreffenden Rechtsakt noch anhielte. Die vorliegende Rechtssache wirft somit die Frage auf, ob die zu einem Zeitpunkt, zu dem der Rat noch keine Entscheidung getroffen hat, vorgenommene Verbreitung der Informationen über die Identität der Urheber der im angeforderten Dokument wiedergegebenen Vorschläge den Entscheidungsprozess des Rates aus den von diesem genannten Gründen ernstlich beeinträchtigt.
- 66 Es ist jedoch festzustellen, dass der Rat im vorliegenden Fall nicht in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hinreichend nachweist, dass die Verbreitung der Informationen über die Identität der Urheber der im angeforderten Dokument unterbreiteten Vorschläge das laufende Gesetzgebungsverfahren über den Vorschlag einer Überarbeitung der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtigen würde.

- 67 Das Vorbringen, mit dem der Rat eine ernstliche Beeinträchtigung des laufenden Gesetzgebungsverfahrens wegen Schmälderung des Handlungsspielraums der Delegationen dartun will, lässt nicht auf eine so schwerwiegende und bei vernünftiger Betrachtung absehbare Gefahr schließen, dass es die Anwendung der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtfertigen könnte.
- 68 Der Rat trägt allgemein vor, eine Kenntlichmachung der Delegationen, die Urheber eines Abänderungs- oder Neufassungsvorschlags seien, zu einem Zeitpunkt, zu dem noch keine Entscheidung getroffen worden sei, würde zu einer Festlegung der Standpunkte dieser Delegationen führen, da diese bei künftigen Beratungen über eine geringere Handlungsfreiheit verfügten, ihren Standpunkt zu ändern und gegenüber ihrer jeweiligen inländischen öffentlichen Meinung eine von ihrer ursprünglichen Position möglicherweise abweichende Lösung zu rechtfertigen (siehe oben, Randnr. 43). In seiner Antwort auf die erste Frage des Gerichts macht der Rat sogar geltend, die von der Organisation Statewatch vorgenommene Verbreitung der Namen der Delegationen, die im angeforderten Dokument Vorschläge formuliert hätten, habe zur Folge, dass diese Delegationen oder auch andere Delegationen, die gegebenenfalls Vorschläge zur Begrenzung oder Beschränkung der Transparenz machen wollten, dies aus Furcht vor möglichen gegen sie gerichteten Pressionen seitens der öffentlichen Meinung nicht mehr täten (siehe oben, Randnr. 49). Der Druck, der von der Öffentlichkeit ausgeübt werden könnte, wäre mit anderen Worten so stark, dass es einer Delegation im Rat nicht mehr möglich wäre, einen Vorschlag zu unterbreiten, der in Richtung einer Beschränkung der Transparenz gehe.
- 69 Dieses Vorbringen ist nicht hinreichend untermauert, um als solches die Weigerung rechtfertigen zu können, die Identität der Urheber der einzelnen Vorschläge preiszugeben, die in einem auf dem Grundsatz der demokratischen Legitimierung beruhenden System der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen haben. Insoweit ist zu beachten, dass der Zugang der Öffentlichkeit zum vollständigen Inhalt der Dokumente des Rates — im vorliegenden Fall einschließlich der Identität der Urheber der verschiedenen Vorschläge — insbesondere in einem Verfahren, in dem die Organe als Gesetzgeber tätig werden, die Regel darstellt und dass die Ausnahmen eng auszulegen und strikt anzuwenden sind (siehe oben, Randnrn. 55 bis 57). Die Ausübung der demokratischen Rechte durch die Bürger setzt nämlich die Möglichkeit voraus, den Entscheidungsprozess innerhalb der an den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe im Einzelnen zu verfolgen und Zugang zu sämtlichen einschlägigen Informationen zu erhalten. Eine Offenlegung der Identität der Delegationen der Mitgliedstaaten, die im Stadium der ursprünglichen Beratungen

Vorschläge unterbreiten, erscheint nicht geeignet, diese Delegationen daran zu hindern, diesen Beratungen durch die Vorlage neuer Vorschläge Rechnung zu tragen, wenn ihre ursprünglichen Vorschläge ihre Standpunkte nicht mehr zum Ausdruck bringen. Seinem Wesen nach dient ein Vorschlag unabhängig davon, ob er anonym gemacht worden ist oder nicht, dazu, diskutiert zu werden; es ist nicht davon auszugehen, dass er nach dieser Diskussion unverändert fortbestehen soll, wenn die Identität seines Urhebers bekannt wird. Die öffentliche Meinung ist durchaus imstande, nachzuvollziehen, dass der Urheber eines Vorschlags dessen Inhalt in der Folge ändern kann.

70 Die vom Rat hierzu vorgetragenen Argumente bleiben zu abstrakt. Ihnen liegt die nicht erwiesene Prämisse zugrunde, dass die öffentliche Meinung jeder Begrenzung des Grundsatzes der Transparenz ablehnend gegenüberstehe. Die Transparenzregeln beruhen jedoch seit jeher auf der Festlegung eines Grundsatzes, dem des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission, der mit zahlreichen Ausnahmen versehen ist, deren Umfang oder Bedeutung variieren kann. Die Organe, die Mitgliedstaaten und die öffentliche Meinung berücksichtigen daher notwendig beide Teile der Abwägung — den Grundsatz und die Ausnahmen —, wenn sie sich zu einer Transparenzfrage äußern. So wie die Delegation eines Mitgliedstaats im Rat oder ein Teil der öffentlichen Meinung dem Grundsatz der Transparenz eher wohlwollend gegenüberstehen mag, mag eine andere Delegation oder ein anderer Teil der öffentlichen Meinung eher eine Verstärkung der Ausnahmen dieses Grundsatzes begrüßen.

71 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der Rat keinen Grund anführt, anhand dessen nachzuvollziehen wäre, warum es notwendig sein soll, die Identität der Delegationen, die Vorschläge in Richtung einer Begrenzung des Transparenzgrundsatzes zu unterbreiten wünschen, deshalb zu wahren, weil angeblich ein Teil der öffentlichen Meinung diesen Vorschlägen ablehnend gegenüberstehen könnte.

- 72 Konkreter gesagt ist aufgrund der Prüfung der verschiedenen öffentlich zugänglichen Dokumente zu dem laufenden Gesetzgebungsverfahren festzustellen, dass nach der nicht genehmigten Verbreitung der Informationen über die Identität der Urheber der streitigen Vorschläge durch die Organisation Statewatch mehrere Vorschläge von verschiedenen Delegationen der Mitgliedstaaten unterbreitet worden sind. Zum Beispiel geht aus der veröffentlichten Fassung des vom Rat angeführten Dokuments Nr. 9716/09 vom 11. Mai 2009 (siehe oben, Randnr. 49) hervor, dass eine nicht benannte Delegation einen Vorschlag gemacht hat, der auf eine Erweiterung der Gerichtsverfahren betreffenden Ausnahme vom Transparenzgrundsatz in dem Sinne gerichtet ist, dass diese auch Schieds- und Streitbeilegungsverfahren umfassen sollte. Dieser Vorschlag ist also restriktiver als der von der Kommission vorgeschlagene Text.
- 73 Des Weiteren ist zu etwaigen Schlussfolgerungen aus der Diskussion zwischen den Vertretern der Regierung des Vereinigten Königreichs und dem Ausschuss „Europäische Union“ vom 18. März 2009 festzustellen, dass der Inhalt dieser Diskussion nicht die Behauptung des Rates stützen kann, dass mittels der nicht genehmigten Verbreitung der Angaben über die Identität der Urheber der streitigen Vorschläge durch die Organisation Statewatch eine nachteilige Auswirkung auf die Aufrichtigkeit und Vollständigkeit der Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates nachgewiesen werden könne, die eine Annäherung der Standpunkte der Delegationen verhindere (siehe oben, Randnr. 50). Die Ausführungen dieses Vertreters eines Mitgliedstaats, die im Wesentlichen dahin gehen, dass nicht unbedingt ein Nutzen darin gesehen werden könne, diese Diskussionen und Standpunkte aus ihrem Zusammenhang zu reißen, und dass dies sogar zu Verwirrung Anlass geben könne, lassen eine solche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses nicht erkennen.
- 74 Überdies kann die von diesem Vertreter der Regierung des Vereinigten Königreichs abstrakt und allgemein geäußerte Auffassung für die Annahme einer ernstlichen Beeinträchtigung des fraglichen Gesetzgebungsverfahrens nicht ausreichen, berücksichtigt man insbesondere die Bedeutung der erörterten Fragen für die Bürger der Union und die Tatsache, dass die Akten keinen weiteren Beleg für Reaktionen der Delegationen der Mitgliedstaaten, der Medien und der Öffentlichkeit auf die nicht genehmigte Verbreitung der Informationen über die Identität der Urheber der streitigen Vorschläge enthalten. Somit wird durch den Akteninhalt keine Reaktion



nachgewiesen, die über das hinausginge, was ein beliebiges Mitglied eines Gesetzgebungsorgans, das einen Abänderungsvorschlag zu einem Gesetzentwurf vorlegt, bei vernünftiger Betrachtung von der Öffentlichkeit erwarten kann.

75 Was das Argument angeht, bei der Beurteilung der Ernstlichkeit des mit der Verringerung des Handlungsspielraums der Delegation verbundenen Risikos müsse der Umstand berücksichtigt werden, dass die laufenden Beratungen nur vorläufigen Charakter hätten (siehe oben, Randnr. 44), so sind die fraglichen Vorschläge unbestreitbar tatsächlich zu Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens gemacht worden, das noch immer im Gang ist. Der Verordnungsvorschlag der Kommission datiert vom 30. April 2008, und die Abänderungs- oder Neufassungsvorschläge sind beim Zusammentreten der Arbeitsgruppe des Rates am 25. November 2008 mitgeteilt worden. Die Beratungen über diese Vorschläge sind nicht abgeschlossen, jedenfalls hat der Rat über die Fragen, auf die sie sich beziehen, nicht entschieden.

76 Die Vorläufigkeit der Beratungen über den Verordnungsvorschlag der Kommission kann jedoch als solche die Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht rechtfertigen. Diese Bestimmung unterscheidet nämlich nicht nach dem Stand der Beratungen. Sie erfasst allgemein Dokumente, die sich auf eine Angelegenheit beziehen, in der das betreffende Organ „noch keinen Beschluss gefasst hat“, anders als Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2, der sich auf die Fälle bezieht, in denen das betreffende Organ einen solchen gefasst hat. Im vorliegenden Fall lässt daher weder der Umstand, dass die laufenden Beratungen vorläufig sind, noch die Tatsache, dass Einigkeit oder ein Kompromiss über diese Vorschläge im Rat bisher nicht erzielt worden ist, die Annahme einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses zu.

77 Zum Vorbringen, dass die besondere Sensibilität der in der vorliegenden Rechtssache von den Delegationen der Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschläge zu berücksichtigen sei (siehe oben, Randnr. 44), ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen

Abänderungs- oder Neufassungsvorschläge der vier Delegationen der Mitgliedstaaten, über die im angeforderten Dokument berichtet wird, üblicher Bestandteil eines Gesetzgebungsverfahrens sind, das naturgemäß die Bürger betrifft, die von diesem Verfahren künftig berührt werden, zumal es hier um einen Gesetzgebungsvorschlag geht, der die Rechte der Bürger auf Beteiligung an diesem Verfahren betrifft. Diesen Delegationen geht es in dem Stadium, in dem sie ihre Standpunkte darlegen, lediglich darum, ihre Präferenzen oder Vorstellungen zu dem einen oder dem anderen speziellen Punkt geltend zu machen, wie etwa die Notwendigkeit, rechtliche Stellungnahmen oder dem Gerichtshof übermittelte Schriftstücke zu schützen.

78 Diese Fragen sind entgegen dem Vortrag des Rates, der im Übrigen keine Erläuterungen gibt, die geeignet wären, eine ablehnende Aufnahme der fraglichen Vorschläge in den Medien oder die von ihm angeführte lebhaftere öffentliche Kritik zu belegen, nicht „besonders sensibel“ in dem Sinne, dass im Fall einer Offenlegung der Identität der Urheber der Vorschläge ein grundlegendes Interesse der Union oder der Mitgliedstaaten verletzt wäre. Insoweit ist zu beachten, dass es hier nicht um den Inhalt der Vorschläge der Delegationen der Mitgliedstaaten selbst geht, sondern nur um die Benennung dieser Delegationen in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens. Zudem gehört es zum Wesen einer demokratischen Debatte, dass ein Vorschlag zur Abänderung des Vorschlags einer Verordnung, die allgemeine Geltung besitzt und in allen ihren Teilen zwingend und in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist, Gegenstand sowohl positiver als auch negativer Kommentare seitens der Öffentlichkeit oder der Medien sein kann. Schließlich sieht die Verordnung Nr. 1049/2001 in Art. 9 ein besonderes Verfahren für den Fall vor, dass sich das Dokument, zu dem der Zugang beantragt wird, als „sensibles Dokument“ bezeichnen lässt; auf diese Behandlung beruft sich der Rat in der vorliegenden Rechtssache indes nicht. Die behauptete Sensibilität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten und im angeforderten Dokument wiedergegebenen Vorschläge ist somit im vorliegenden Fall nicht geeignet, die Anwendung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu rechtfertigen.

79 Was das Vorbringen des Rates betrifft, die Verzögerung, mit der er sich zum Verordnungsvorschlag der Kommission geäußert habe, hänge mit den Schwierigkeiten

zusammen, zu denen die Verbreitung der Angaben über die Identität der Urheber der Vorschläge geführt habe, ist festzustellen, dass sich für die Dauer dieses Gesetzgebungsverfahrens zahlreiche andere Erklärungen politischer oder rechtlicher Art anführen lassen, wie die Festlegung der Befugnisse des Rates und des Parlaments in Mitentscheidungsverfahren im Anschluss an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament oder der Amtsantritt einer neuen Kommission.

<sup>80</sup> Daraus ist zu folgern, dass die vom Rat behauptete Gefahr einer Gefährdung des Handlungsspielraums der Vertreter der Mitgliedstaaten im laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht geeignet ist, den Entscheidungsprozess des Rates im Sinne der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich zu beeinträchtigen (siehe oben, Randnr. 59). Eine solche Beeinträchtigung wird in der angefochtenen Entscheidung nicht konkret dargetan und ergibt sich auch nicht aus den Akten.

<sup>81</sup> Hinsichtlich des Vorbringens, die Offenlegung der Identität der Urheber der Vorschläge habe vorhersehbar zur Folge, dass zugunsten mündlicher auf schriftliche Beiträge verzichtet werde (siehe oben, Randnr. 45), ist zu beachten, dass sich die Art und Weise, wie die Vertreter der Mitgliedstaaten ihre Vorschläge zur Abänderung oder Modifizierung der Verordnungsvorschläge einbringen, nicht wirklich auf die Praxis des Rates auswirkt, über den Inhalt der Abänderungsvorschläge zu berichten, um deren Beratung zu ermöglichen. Im fraglichen Gesetzgebungsverfahren hat es das Generalsekretariat als zweckmäßig angesehen, ein Dokument zu erstellen, in dem die verschiedenen Vorschläge der Mitgliedstaaten aufgeführt sind, um der Arbeitsgruppe des Rates zu ermöglichen, sich zu ihnen zu äußern. So zeigt etwa eine Prüfung des Dokuments 10859/1/09 REV 1, das der Rat angeführt hat, um die von ihm so bezeichnete Fortentwicklung seiner Praxis zu veranschaulichen, dass sein Generalsekretariat sowohl schriftliche als auch mündliche Vorschläge der verschiedenen Delegationen der Mitgliedstaaten in den Dokumenten aufführt, die er zur Darstellung des Stands der Beratungen übermittelt. Im vorliegenden Fall ist somit das Risiko, das mit einem Verzicht auf schriftliche zugunsten mündlicher Ausführungen verbunden ist, nicht

geeignet, den Entscheidungsprozess des Rates im Sinne der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich zu beeinträchtigen.

82 Was schließlich das vom Rat vorgetragene Argument einer Fortentwicklung der Praxis seines Generalsekretariats zwischen dem 26. Januar 2009, dem Tag, an dem das Dokument Nr. 5671/09 noch die Namen der Delegationen enthalten habe, die die Urheber der Stellungnahmen und Vorschläge zum Vorschlag der Kommission gewesen seien, und dem 22. Juli 2009, dem Tag, an dem das Dokument 10859/1/09 REV 1 im Anschluss an die nicht genehmigte öffentliche Verbreitung der Angaben über die Identität der Urheber der Vorschläge durch die Organisation Statewatch nicht mehr die Angaben enthalten habe, von welchen Delegationen die Stellungnahmen und Vorschläge zum Vorschlag der Kommission stammten, sondern die Ausdrücke „eine Reihe von Delegationen“, „andere Delegationen“ oder „zahlreiche Delegationen“, ohne dass die betreffenden Delegationen benannt worden seien (siehe oben, Randnr. 51), angeht, so lässt sich diese Änderung der Praxis genauso gut damit erklären, dass die Klägerin eine Klage erhoben hat, mit der sie die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung bezweifelt, die ihr den Zugang zu diesen Informationen verweigert. Hierzu ist festzustellen, dass der Rat in Beantwortung einer Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass die Änderung der fraglichen Praxis nicht horizontal für alle Gesetzgebungsverfahren gegolten habe, sondern nur für das Verfahren über den Verordnungsvorschlag, der Gegenstand des angeforderten Dokuments sei.

83 Jedenfalls wird der vom Rat geltend gemachte unmittelbare Kausalzusammenhang zwischen der öffentlichen Verbreitung der Namen der Delegationen, von denen die Vorschläge stammten, und der ernstlichen Beeinträchtigung seines Entscheidungsprozesses keineswegs durch die Dokumente dargetan, auf die er sich insoweit beruft. Entgegen seiner Auffassung ergibt nämlich die Prüfung des Dokuments Nr. 10859/1/09 REV 1, dass die Namen der Delegationen der Mitgliedstaaten in der Originalfassung dieses Schriftstücks immer noch genannt und in dessen veröffentlichter Fassung geschwärzt sind und dass sich diese Angaben offenbar sowohl auf die historischen Verweise auf die etwa im angeforderten Dokument unterbreiteten Vorschläge als auch auf die Verweise auf von diesen Delegationen in der Folge übermittelte Vorschläge beziehen. Überdies hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung, ohne dass ihr der Rat insoweit widersprochen hätte, darauf hingewiesen, dass die

Verwendung der genannten Ausdrücke durch das Generalsekretariat in keiner Weise neu oder ohne Vorläufer sei.

- <sup>84</sup> Nach alledem hat der Rat gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen, indem er sich in der angefochtenen Entscheidung mit der Begründung der Verbreitung der Angaben über die Identität der Urheber der Vorschläge widersetzt hat, dass diese Verbreitung aus den in der Entscheidung genannten Gründen zu einer ernstlichen Beeinträchtigung seines Entscheidungsprozesses führen würde.
- <sup>85</sup> Die angefochtene Entscheidung ist daher für nichtig zu erklären, ohne dass die Frage, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieser Informationen besteht, oder der zweite Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen die Begründungspflicht geltend gemacht wird, zu prüfen ist.

## **Kosten**

- <sup>86</sup> Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Klägerin neben seinen eigenen Kosten die Kosten der Klägerin aufzuerlegen.
- <sup>87</sup> Nach Art. 87 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Hellenische Republik und das Vereinigte Königreich tragen daher ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 26. Februar 2009, mit der der Zugang zu bestimmten Informationen in einer Note vom 26. November 2008 zu einem Vorschlag einer Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verweigert worden ist, wird für nichtig erklärt.**
- 2. Der Rat trägt seine eigenen Kosten und die Kosten von Access Info Europe.**
- 3. Die Hellenische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. März 2011.

Unterschriften