



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Sechste Kammer)

28. März 2017\*

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente eines Verfahrens zur Durchführung der Wettbewerbsregeln — Verweigerung des Zugangs — Begründungspflicht — Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen eines Dritten — Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten — Überwiegendes öffentliches Interesse — Konsultation Dritter — Transparenz — Fehlen einer fristgemäßen Beantwortung eines Zweitanspruchs“

In der Rechtssache T-210/15

**Deutsche Telekom AG** mit Sitz in Bonn (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwalt A. Rosenfeld und Rechtsanwältin O. Corzilius,

Klägerin,

gegen

**Europäische Kommission**, zunächst vertreten durch J. Vondung und A. Buchet, dann durch F. Erlbacher, P. Van Nuffel und A. Dawes als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigklärung des Beschlusses der Kommission vom 17. Februar 2015, mit dem der Klägerin der Zugang zu den Dokumenten des Verfahrens wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung mit dem Aktenzeichen COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom verweigert wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Frimodt Nielsen sowie der Richter A. M. Collins und V. Valančius (Berichterstatter),

Kanzler: S. Bukšek Tomac, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Oktober 2016

folgendes

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

## Urteil

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Mit Beschluss vom 25. Juni 2013 ordnete die Europäische Kommission gemäß Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln [101] und [102 AEUV] niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1) eine Nachprüfung in den Räumlichkeiten der Klägerin, der Deutschen Telekom AG, an.
- 2 Laut diesem Beschluss verfügte die Kommission über Informationen, wonach die Klägerin „möglicherweise marktbeherrschend ist in einem oder mehreren der relevanten Märkte in Bezug auf die Erbringung von Internet-Konnektivitäts-Diensten“ und „möglicherweise durch Verhaltensweisen Internet-Konnektivitäts-Dienste im EWR beschränkt oder deren Qualität herabgesetzt hat“, so dass „unabhängige Anbieter von Inhalt und/oder von Anwendungen über das Internet wettbewerblich benachteiligt werden“.
- 3 Vom 9. bis zum 11. Juli 2013 fanden Durchsuchungen der Kommission in den Räumlichkeiten der Klägerin statt.
- 4 In einer Pressemitteilung vom 3. Oktober 2014 gab die Kommission ihre Entscheidung bekannt, ihre Untersuchung der Praktiken bestimmter europäischer Telekommunikationsbetreiber auf den Märkten für Internet-Zusammenschaltungsdienste einzustellen, und teilte mit, dass sie die Branche aber weiterhin im Auge behalten werde.
- 5 Am 7. Oktober 2014 stellte die Klägerin gemäß Art. 2 Abs. 1 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. 2001, L 145, S. 43) und Art. 27 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 1/2003 einen Antrag auf Zugang zu den in der Akte der Kommission enthaltenen Dokumenten.
- 6 Mit Schreiben vom 14. Oktober 2014 und E-Mail vom 23. Oktober 2014 an die Kommission erläuterte die Klägerin, dass sich der Zugangsantrag auf alle in der Akte des Verfahrens wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung mit dem Aktenzeichen COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom enthaltenen Dokumente beziehe. Außerdem stellte die Klägerin in der genannten E-Mail klar, dass ihr Antrag als Antrag auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 zu verstehen sei.
- 7 Mit Schreiben vom 13. November 2014 lehnte die Kommission den Erstantrag der Klägerin ab. Dabei unterschied sie zwei Kategorien von Dokumenten, nämlich zum einen interne Dokumente der Kommission, bezüglich deren sie den Zugang auf der Grundlage des den Schutz des Entscheidungsprozesses betreffenden Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 und des den Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person betreffenden Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Verordnung verweigerte, und zum anderen Dokumente, die zwischen der Kommission und den interessierten Parteien ausgetauscht worden waren, bezüglich deren sie den Zugang auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigerte.
- 8 Mit Schreiben vom 26. November 2014 stellte die Klägerin einen Zweitantrag im Sinne von Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 9 Mit Schreiben vom 17. Dezember 2014 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass sie eine Verlängerung der Beantwortungsfrist bis zum 19. Januar 2015 benötige. Am 19. Januar 2015 gab die Kommission der Klägerin bekannt, dass sie nicht in der Lage sei, innerhalb der angekündigten Frist über den Antrag zu entscheiden, der Bescheid ihr aber so bald wie möglich zugestellt werde.

- 10 Mit Beschluss vom 17. Februar 2015 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) lehnte die Kommission den Zweitanspruch der Klägerin ab, führte zur Begründung dieses Beschlusses aber eine andere Rechtsgrundlage an als die, die sie in ihrer Antwort auf den Erstantrag angeführt hatte.
- 11 Die Kommission wies zunächst darauf hin, dass für die Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses kein Raum mehr sei, da sie am 3. Oktober 2014 im Verfahren COMP/AT.40089 wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung einen abschließenden Beschluss erlassen habe.
- 12 Sodann berief sich die Kommission im Wesentlichen auf die Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen und verweigerte auf dieser Grundlage zum einen den Zugang zu ihren internen Dokumenten und zum anderen den Zugang zu den mit Dritten ausgetauschten Dokumenten.
- 13 Wie die Parteien in der mündlichen Verhandlung eingeräumt haben, kommt der Unterscheidung zwischen internen Dokumenten und mit Dritten ausgetauschten Dokumenten – obgleich sie die Behandlung der Rechtssache durch das Gericht nicht vereinfacht hat – im vorliegenden Fall keine Bedeutung zu, da feststeht, dass die Kommission die Vermutung bezüglich aller Dokumente der Akte des Verfahrens anwandte.
- 14 Schließlich berief sich die Kommission auf der Grundlage dieser allgemeinen Vermutung auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten bezüglich aller Dokumente, auf die sich der Antrag bezog, ohne dieses Mal zwischen ihren internen Dokumenten und den zwischen ihr und Dritten ausgetauschten Dokumenten zu unterscheiden.
- 15 Sie machte insoweit geltend, dass entsprechend der Rechtsprechung zu Kartellen eine allgemeine Vermutung bestehe, wonach die Verbreitung solcher Dokumente den Schutz der geschäftlichen Interessen der beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten beeinträchtige, und sie somit berechtigt gewesen sei, den Zugang zu den Dokumenten der Verwaltungsakte zu verweigern, die in einer den Missbrauch einer beherrschenden Stellung betreffenden Sache angelegt worden sei, ohne jedes in dieser Akte enthaltene Dokument individuell zu prüfen.
- 16 Abschließend stellte sie fest, dass keines der von der Klägerin vorgebrachten Argumente das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der Dokumente belege, und wies den Zweitanspruch infolgedessen zurück.

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

- 17 Mit Klageschrift, die am 24. April 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 18 Die Klägerin beantragt,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 19 Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen;
  - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

## Rechtliche Würdigung

- 20 Die Klägerin macht sieben Klagegründe geltend, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 und gegen die Begründungspflicht rügt, zweitens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, drittens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1049/2001, viertens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, fünftens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001, sechstens einen Verstoß gegen Art. 41 Abs. 2 Buchst. b und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie gegen das Transparenzgebot nach Art. 15 Abs. 3 AEUV und siebtens einen Verstoß gegen Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 21 Zunächst ist zu prüfen, ob bei einem Antrag auf Zugang zu den in einer Verwaltungsakte im Bereich des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung enthaltenen Dokumenten das Bestehen einer allgemeinen Vermutung anzuerkennen ist.

*Zum Bestehen einer allgemeinen Vermutung bei einem Antrag auf Zugang zu den in einer Verwaltungsakte im Bereich des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung enthaltenen Dokumenten*

- 22 Nach Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 der Charta der Grundrechte hat jeder Bürger der Europäischen Union und jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach Art. 15 Abs. 3 AEUV festgelegt werden. Dabei werden diese Grundsätze und Bedingungen nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.
- 23 Auf dieser Grundlage soll die Verordnung Nr. 1049/2001 der Öffentlichkeit das Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane gewähren, wobei dieses Zugangsrecht jedoch, wie insbesondere aus der in ihrem Art. 4 enthaltenen Ausnahmeregelung hervorgeht, bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt (vgl. Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 24 Insbesondere ergibt sich aus Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, dass die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person sowie der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments.
- 25 Diese Ausnahmeregelung beruht auf einer Abwägung der beteiligten Interessen, nämlich zum einen der Interessen, die durch die Verbreitung des oder der betreffenden Dokumente begünstigt würden, und zum anderen derjenigen, die durch sie gefährdet würden (Urteile vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 42, und vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 63).
- 26 Da die in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Unionsorgane abweichen, sind sie eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteil vom 3. Juli 2014, Rat/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 27 Daher genügt es als Rechtfertigung für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, dessen Verbreitung beantragt wurde, grundsätzlich nicht, dass das angeforderte Dokument mit einer in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 erwähnten Tätigkeit in Zusammenhang steht. Das Organ, bei dem der Antrag gestellt wird, muss grundsätzlich auch erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch die von ihm geltend gemachte Ausnahme oder geltend gemachten Ausnahmen geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 49, und vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 64). Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem bei vernünftiger Betrachtung absehbar sein und darf nicht rein hypothetisch sein (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 43).
- 28 Dem betreffenden Organ steht es jedoch frei, sich auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge, die Dokumente gleicher Art betreffen, vergleichbare Erwägungen gelten können (vgl. Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Im Fall eines Antrags, der eine ganze Reihe von Dokumenten einer bestimmten Art betrifft, kann das betreffende Organ sich daher auf eine allgemeine Vermutung stützen, nach der deren Verbreitung grundsätzlich den Schutz des einen oder des anderen der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Interessen beeinträchtigen würde, was es ihm ermöglicht, einen allgemeinen Antrag entsprechend zu behandeln (vgl. Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 67 und 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 30 Insbesondere hat der Unionsrichter in dem Fall, dass ein Antrag eine ganze Reihe von Dokumenten der Akte eines Verfahrens zur Durchführung der Wettbewerbsregeln betrifft, zunächst angenommen, dass die Kommission ohne konkrete und individuelle Prüfung jedes einzelnen Dokuments zu der Annahme berechtigt war, dass deren Verbreitung grundsätzlich sowohl den Schutz des Zwecks der Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten als auch den Schutz der geschäftlichen Interessen der an diesem Verfahren beteiligten Unternehmen, die in einem solchen Verfahren in einem engen Zusammenhang stehen, beeinträchtigt (vgl. Urteil vom 7. Juli 2015, Axa Versicherung/Kommission, T-677/13, EU:T:2015:473, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Es ist festzustellen, dass diese Rechtsprechung, die zum Zugang zu Dokumenten entwickelt wurde, die in der Verwaltungsakte eines Kartellverfahrens enthalten sind, entsprechend und aus denselben Gründen auf den Zugang zu Dokumenten anzuwenden ist, die in der Verwaltungsakte eines Verfahrens wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung enthalten sind, und zwar sowohl in Bezug auf Dokumente, die die Kommission mit den Verfahrensbeteiligten oder mit Dritten ausgetauscht hat, als auch in Bezug auf interne Dokumente, die die Kommission zu Ermittlungszwecken in dem betreffenden Verfahren erstellt hat.
- 32 Eine solche allgemeine Vermutung kann sich nämlich hinsichtlich der Verfahren nach Art. 102 AEUV aus den Bestimmungen der Verordnungen Nr. 1/2003 und der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission vom 7. April 2004 über die Durchführung von Verfahren auf der Grundlage der Artikel [101] und [102 AEUV] durch die Kommission (ABl. 2004, L 123, S. 18) ergeben, die speziell das Recht auf Zugang zu den Dokumenten regeln, die in den diese Verfahren betreffenden Akten der Kommission enthalten sind.
- 33 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 andere Ziele verfolgen als die Verordnung Nr. 1049/2001, da sie die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Parteien und eine sorgfältige Behandlung der Beschwerden unter gleichzeitiger Gewährleistung der Wahrung des Berufsgeheimnisses in den Verfahren nach Art. 102 AEUV sicherstellen sollen, während die Verordnung Nr. 1049/2001 die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten so weit wie möglich erleichtern und eine gute Verwaltungspraxis durch die

Gewährleistung der größtmöglichen Transparenz des Entscheidungsprozesses öffentlicher Stellen und der Informationen, auf denen deren Entscheidungen beruhen, fördern soll (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 83, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 30).

- 34 Es steht jedoch fest, dass die Klägerin im vorliegenden Fall den Antrag auf Zugang zu den in der in Rede stehenden Verwaltungsakte enthaltenen Dokumenten gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 stellte, was sie im Übrigen in ihrer E-Mail vom 23. Oktober 2014 bestätigte.
- 35 Außerdem ist hinsichtlich des Widerspruchs zwischen der Verordnung Nr. 1049/2001 und einer anderen Regel des Unionsrechts darauf hinzuweisen, dass die Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 1/2003 keine Bestimmung enthalten, die ausdrücklich den Vorrang der einen vor der anderen vorsieht. Daher ist eine Anwendung jeder dieser Verordnungen sicherzustellen, die mit der Anwendung der jeweils anderen vereinbar ist und somit deren kohärente Anwendung erlaubt (Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 84, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 31).
- 36 So soll einerseits die Verordnung Nr. 1049/2001 zwar der Öffentlichkeit ein Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren, jedoch unterliegt dieses Recht bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses.
- 37 Andererseits regeln Art. 27 Abs. 2 und Art. 28 der Verordnung Nr. 1/2003 sowie die Art. 6, 8, 15 und 16 der Verordnung Nr. 773/2004 die Verwendung der in der Akte eines Verfahrens nach Art. 102 AEUV enthaltenen Dokumente restriktiv, indem sie den Zugang zur Akte auf die „Parteien“ und die „Beschwerdeführer“, deren Beschwerde die Kommission abzuweisen beabsichtigt, beschränken, und zwar unter dem Vorbehalt, dass weder Geschäftsgeheimnisse oder weitere vertrauliche Informationen der Unternehmen noch interne Dokumente der Kommission und der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten verbreitet werden, und nur insofern, als die zugänglich gemachten Dokumente nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Anwendung von Art. 102 AEUV verwendet werden (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 86, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 38).
- 38 Daraus folgt nicht nur, dass die Parteien eines Verfahrens nach Art. 102 AEUV kein Recht auf unbeschränkten Zugang zu den in der Akte der Kommission enthaltenen Dokumenten haben, sondern auch, dass Dritte mit Ausnahme der Beschwerdeführer im Rahmen eines solchen Verfahrens über kein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Kommissionsakte verfügen (vgl. entsprechend Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 87).
- 39 Diese Überlegungen müssen in die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 einfließen. Wären nämlich andere als die nach den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 zur Akteneinsicht Berechtigten oder diejenigen, die ein solches Recht zwar grundsätzlich haben, davon aber keinen Gebrauch gemacht haben oder ablehnend beschieden worden sind, in der Lage, Zugang zu den Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 zu erhalten, wäre die mit den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 errichtete Akteneinsichtsregelung in Frage gestellt (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 88, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 40).
- 40 Zwar besteht rechtlich ein Unterschied zwischen dem Recht auf Einsicht in die Verwaltungsakte im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 102 AEUV und dem Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001, in funktioneller Hinsicht führen beide jedoch zu einer vergleichbaren Situation. Denn unabhängig von der Rechtsgrundlage, auf der die Akteneinsicht gewährt wird, ermöglicht sie den Beteiligten, die bei der Kommission vom betroffenen Unternehmen

und Dritten eingereichten Erklärungen und Dokumente zu erhalten (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 89, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 32).

- 41 Unter diesen Umständen könnte im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 102 AEUV ein allgemeiner Zugang aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schriftverkehr zwischen der Kommission und den von diesem Verfahren betroffenen Parteien oder Dritten das Gleichgewicht gefährden, das der Unionsgesetzgeber in den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 zwischen der Verpflichtung der betroffenen Unternehmen, der Kommission möglicherweise sensible geschäftliche Informationen mitzuteilen, und der Gewährung eines wegen des Berufs- und des Geschäftsgeheimnisses verstärkten Schutzes der so der Kommission übermittelten Informationen sicherstellen wollte (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 90, und vom 13. September 2013, Niederlande/Kommission, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 39).
- 42 Insoweit ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, wonach hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit der Kommission der Zugang zu Dokumenten nicht im gleichen Umfang erforderlich ist wie bei der rechtsetzenden Tätigkeit eines Unionsorgans (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 60, 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, Rn. 77, und vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 87).
- 43 Daraus folgt, dass sich in Bezug auf die Verfahren nach Art. 102 AEUV eine allgemeine Vermutung aus den Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 ergeben kann, die speziell das Recht auf Zugang zu den Dokumenten regeln, die in den Akten der Kommission zu diesen Verfahren enthalten sind (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 55 bis 57, vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 117, und vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 58), ohne dass es insoweit erforderlich wäre, zwischen internen Dokumenten und mit Dritten ausgetauschten Dokumenten zu unterscheiden, da diese Unterscheidung nämlich irrelevant ist, weil die allgemeine Vermutung für die gesamte Akte des Verfahrens gilt (vgl. oben, Rn. 31).
- 44 Demnach ist festzustellen, dass sich die Kommission zu Recht auf eine auf den Ausnahmen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung stützte, um der Klägerin in dem in Rede stehenden Verfahren den Zugang zu den Dokumenten mit der Feststellung zu verweigern, dass die Verbreitung dieser Dokumente grundsätzlich geeignet sei, den Schutz der geschäftlichen Interessen der an einem solchen Verfahren beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Zusammenhang mit diesem Verfahren zu beeinträchtigen (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 61, vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 123, vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 64, und vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 64).
- 45 Außerdem ist in Anbetracht der Art der geschützten Interessen festzustellen, dass eine allgemeine Vermutung unabhängig davon besteht, ob der Zugangsantrag ein bereits abgeschlossenes oder ein noch laufendes Untersuchungsverfahren betrifft. Die Veröffentlichung der sensiblen Informationen über die wirtschaftlichen Tätigkeiten der beteiligten Unternehmen ist nämlich unabhängig davon, ob ein Untersuchungsverfahren noch anhängig ist, geeignet, deren Geschäftsinteressen zu schädigen. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Aussicht auf eine solche Veröffentlichung nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens der Bereitschaft der Unternehmen zur Zusammenarbeit im laufenden

Verfahren abträglich wäre (vgl. entsprechend Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 124, und vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 66).

- 46 Schließlich geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass die der Kommission eingeräumte Möglichkeit, auf eine allgemeine Vermutung zurückzugreifen, die sich auf eine Reihe von Dokumenten bezieht, bedeutet, dass die fraglichen Dokumente nicht von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Verbreitung erfasst sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 134).
- 47 Auf der Grundlage dieser Erwägungen sind nacheinander die Klagegründe zu prüfen, mit denen ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Unterabsatz dieser Verordnung, ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 der Verordnung und gegen die Begründungspflicht, ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Verordnung, ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung, ein Verstoß gegen die Art. 41 und 42 der Charta der Grundrechte sowie das Transparenzgebot nach Art. 15 Abs. 3 AEUV und schließlich ein Verstoß gegen Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt werden.

*Zum zweiten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt wird*

- 48 Die Klägerin trägt vor, die Kommission habe gegen Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen. Sie macht geltend, die Kommission hätte die Dokumente konkret und individuell prüfen sowie erläutern müssen, inwiefern deren Verbreitung das geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.
- 49 Die Kommission habe nicht dargestellt, dass die Verbreitung sowohl der internen Dokumente als auch der zwischen ihr und Dritten ausgetauschten Dokumente, d. h. Auskunftsverlangen, von Beteiligten erhaltener Schriftverkehr mit Anlagen und von Dritten übermittelte Informationen, das geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen würde.
- 50 Die Kommission habe sich zu Unrecht auf eine allgemeine Vermutung berufen, die nur in Kartellverfahren anwendbar sei und nicht auf Verfahren wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung übertragen werden könne, und hätte für jedes Dokument prüfen müssen, ob es Informationen zu ihrer Nachprüfungsentscheidung oder geschäftlich sensible Informationen Dritter enthalte und ob es nicht gegebenenfalls möglich sei, diese durch Schwärzung von Passagen der Dokumente zu schützen.
- 51 Die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten wegen des Schutzes von Untersuchungstätigkeiten gelte nur, solange die Untersuchung noch andauere.
- 52 Die Erklärung der Kommission, wonach die Untersuchung zu einem anderen Zeitpunkt wieder aufgenommen werden könne, reiche zur Begründung der Zugangsverweigerung nicht aus, und die Kommission könne sich weder auf Art. 28 der Verordnung Nr. 1/2003 und Art. 15 der Verordnung Nr. 773/2004 stützen, um ihr den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, noch sich darauf berufen, dass die Aussicht auf eine Veröffentlichung der Dokumente die Bereitschaft eines Unternehmens zur Zusammenarbeit während des laufenden Verfahrens mindere.
- 53 In Anbetracht der in den Rn. 22 bis 44 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Erwägungen stütze sich die Kommission zu Recht auf eine auf den Ausnahmen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung, um der Klägerin in dem in Rede stehenden Verfahren den Zugang zu den Dokumenten mit der Feststellung zu verweigern, dass die Verbreitung dieser Dokumente grundsätzlich geeignet sei, den Schutz der

geschäftlichen Interessen der an einem solchen Verfahren beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Zusammenhang mit diesem Verfahren zu beeinträchtigen.

- 54 Außerdem ermöglicht die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung, nach der die Verbreitung von Dokumenten einer bestimmten Art grundsätzlich den Schutz eines der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Interessen beeinträchtigen würde, es dem jeweiligen Organ, einen allgemeinen Antrag entsprechend zu behandeln und zu bescheiden (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 48).
- 55 Folglich bedeutet eine allgemeine Vermutung, dass die Dokumente, auf die sie sich bezieht, nicht von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Verbreitung ihres Inhalts erfasst sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 133).
- 56 Die Kommission war demnach weder dazu verpflichtet, jedes Dokument der Verwaltungsakte individuell zu prüfen, noch dazu, zu prüfen, ob zumindest ein teilweiser Zugang zu diesen Dokumenten gewährt werden konnte.
- 57 Das Vorbringen der Klägerin hierzu ist somit zurückzuweisen.
- 58 Auch das Vorbringen der Klägerin, wonach zum einen die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten wegen des Schutzes von Untersuchungstätigkeiten nicht für Dokumente gelten könne, die zu einem abgeschlossenen Untersuchungsverfahren gehörten, und zum anderen die Kommission sich nicht darauf berufen könne, dass die Aussicht auf eine Veröffentlichung der Dokumente die Bereitschaft der Unternehmen zur Zusammenarbeit während des laufenden Verfahrens mindere, kann aus den in Rn. 45 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen nicht durchgreifen.
- 59 Der zweite Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum dritten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt wird*

- 60 Die Klägerin trägt vor, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, dass die Öffentlichkeit bestimmte grundlegende Elemente des Tätigwerdens der Kommission auf dem Gebiet des Wettbewerbs erfahre, insbesondere die Art und Weise der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln der Union.
- 61 Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Dokumente bestehe im vorliegenden Fall aus mehreren weiteren Gründen, nämlich der Förderung der guten Verwaltungspraxis der Kommission, der Verbesserung der Compliance-Maßnahmen durch die Unternehmen, der Durchsetzung von Ansprüchen auf Ersatz des namentlich durch die Nachprüfung entstandenen Schadens und der Notwendigkeit der gerichtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns.
- 62 Nach der Rechtsprechung schließt das Bestehen einer allgemeinen Vermutung nicht die Möglichkeit aus, darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt, oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 66).

- 63 Allerdings ist es Sache des Antragstellers, konkrete Umstände anzuführen, die ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Dokumente begründen (Urteile vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 94, und vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 90).
- 64 Hinsichtlich des Bestehens eines überwiegenden öffentlichen Interesses ist darauf hinzuweisen, dass die Öffentlichkeit in der Lage sein muss, vom Tätigwerden der Kommission auf dem Gebiet des Wettbewerbs zu erfahren, um sicherzustellen, dass Verhaltensweisen, die die Wirtschaftsteilnehmer Sanktionen aussetzen können, hinreichend genau zu identifizieren sind und außerdem die Entscheidungspraxis der Kommission nachvollziehbar ist, da diese eine wesentliche Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarkts hat, das alle Unionsbürger betrifft, seien sie Wirtschaftsteilnehmer oder Verbraucher (Urteil vom 7. Oktober 2014, Schenker/Kommission, T-534/11, EU:T:2014:854, Rn. 80).
- 65 Es besteht also ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, dass die Öffentlichkeit bestimmte grundlegende Elemente des Tätigwerdens der Kommission auf dem Gebiet des Wettbewerbs erfährt. Entgegen dem wesentlichen Vorbringen der Klägerin verpflichtet das Bestehen dieses öffentlichen Interesses die Kommission jedoch nicht, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 einen allgemeinen Zugang zu jeder im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 102 AEUV gesammelten Information zu gewähren (vgl. entsprechend Urteil vom 7. Oktober 2014, Schenker/Kommission, T-534/11, EU:T:2014:854, Rn. 81 und 82).
- 66 Denn ein solcher allgemeiner Zugang könnte das Gleichgewicht gefährden, das der Unionsgesetzgeber in der Verordnung Nr. 1/2003 zwischen der Verpflichtung des betroffenen Unternehmens oder der betroffenen Unternehmen, der Kommission möglicherweise sensible geschäftliche Informationen mitzuteilen, und der Gewährung eines wegen des Berufs- und des Geschäftsgeheimnisses verstärkten Schutzes der so der Kommission übermittelten Informationen sicherstellen wollte (Urteil vom 7. Oktober 2014, Schenker/Kommission, T-534/11, EU:T:2014:854, Rn. 83).
- 67 Im Übrigen ergibt sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der Zugänglichmachung eines Dokuments nach dem Transparenzgrundsatz nicht das gleiche Gewicht hat, je nachdem, ob es sich um ein Dokument eines Verwaltungsverfahrens oder ein Dokument über ein Verfahren handelt, in dem das Unionsorgan als Gesetzgeber tätig wird (Urteil vom 7. Oktober 2014, Schenker/Kommission, T-534/11, EU:T:2014:854, Rn. 84).
- 68 Unter Berücksichtigung des in Art. 15 AEUV verankerten allgemeinen Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten sowie der Erwägungsgründe 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 muss ein überwiegendes öffentliches Interesse außerdem objektiv und allgemein sein und darf nicht mit Einzel- oder Privatinteressen verwechselt werden (Urteil vom 20. März 2014, Reagens/Kommission, T-181/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:139, Rn. 142).
- 69 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die von der Klägerin vorgebrachten Interessen – abgesehen von der Förderung der guten Verwaltungspraxis und der Verbesserung der Compliance-Maßnahmen durch die Unternehmen, bezüglich deren sich die Klägerin auf vage Behauptungen beschränkt – nur sie selbst betreffen und nicht den von der Rechtsprechung verlangten allgemeinen und objektiven Charakter aufweisen. Diese Interessen sind somit als Einzel- oder Privatinteressen anzusehen und können nicht dahin verstanden werden, dass sie ein überwiegendes öffentliches Interesse bildeten, das die Freigabe der angeforderten Dokumente rechtfertigte.
- 70 Insoweit kann das Vorbringen der Klägerin, wonach die Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten darauf hinauslaufe, dem Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf seine praktische Wirksamkeit zu nehmen, keinen Erfolg haben.

- 71 Hierzu ist zum einen darauf hinzuweisen, dass Rechtsbehelfe gegen den Nachprüfungsbeschluss gegeben sind und dass die Klägerin – die im vorliegenden Fall diese Rechtsbehelfe gegen diesen Beschluss nicht eingelegt hat – nicht darlegt, dass es ihr vorenthalten worden wäre oder sie daran gehindert worden wäre, diese rechtzeitig einlegen zu können. Zum anderen hätte eine etwaige Einlegung dieser Rechtsbehelfe durch die Klägerin mit dem Ziel, ihre Rechte geltend zu machen, ebenfalls einen subjektiven Charakter und könnte daher nicht als ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 angesehen werden.
- 72 Dasselbe gilt für das Vorbringen der Klägerin bezüglich des Interesses am Ersatz des namentlich durch die Nachprüfung entstandenen Schadens, das offensichtlich ein privates Interesse darstellt.
- 73 Unter diesen Umständen kann die Rüge, mit der ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 behauptet wird, keinen Erfolg haben.
- 74 Der dritte Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 und gegen die Begründungspflicht*

- 75 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Kommission einen Rechtsfehler begangen habe, indem sie sich im angefochtenen Beschluss nicht auf Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend den laufenden Entscheidungsprozess gestützt habe, diese Vorschrift aber in ihrer Antwort auf den Erstantrag angeführt habe. Da der Entscheidungsprozess abgeschlossen gewesen sei, hätte diese neue Sachlage sie dazu führen müssen, ihren Standpunkt zu ändern und folglich den Zugang zur Akte zu gewähren. Die Kommission habe sich jedoch darauf beschränkt, sich zur Ablehnung ihres Antrags auf Dokumentenzugang auf die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu berufen, die weniger streng seien als die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 dieser Verordnung.
- 76 Die Klägerin stellt daher die Umstände in Frage, unter denen die Kommission Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 angewandt hat. Die Kommission müsse, wenn sie den Zugang zu Dokumenten verweigere, erläutern, inwiefern dieser Zugang das geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte, wobei die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung angemessen absehbar sein müsse und nicht rein hypothetisch sein dürfe.
- 77 Bezüglich interner Dokumente genüge eine einfache Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses nicht, vielmehr verlange die Rechtsprechung eine ernsthafte Beeinträchtigung.
- 78 Außerdem habe die Kommission gegen die Begründungspflicht aus Art. 296 Abs. 2 AEUV verstoßen, da sie nicht erläutert habe, weshalb sie sich nicht mehr auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt habe, und hätte nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine vollständige Überprüfung des Erstbescheids vornehmen und im Zweitbescheid die Gründe angeben müssen, aus denen die Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 keine Anwendung finde.
- 79 Was erstens den behaupteten Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, ist festzustellen, dass sich die Kommission zwar zunächst in ihrer Antwort auf den Erstantrag, um das Dokumentenzugangsgesuch der Klägerin abzulehnen, hinsichtlich ihrer internen Dokumente auf die in dieser Vorschrift vorgesehene Ausnahme gestützt hatte, die die Gefahr einer Beeinträchtigung ihres Entscheidungsprozesses betrifft.

- 80 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Antwort auf den Erstantrag gemäß Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 jedoch nur eine erste Stellungnahme, die dem Antragsteller die Möglichkeit gibt, den Generalsekretär der Kommission im konkreten Fall um Überprüfung des betreffenden Standpunkts zu ersuchen (vgl. Urteil vom 24. Mai 2011, NLG/Kommission, T-109/05 und T-444/05, EU:T:2011:235, Rn. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 81 Deshalb kann allein die Maßnahme des Generalsekretärs der Kommission, die ihrer Natur nach ein Beschluss ist und die vorausgegangene Stellungnahme vollständig ersetzt, Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Antragstellers beeinträchtigen können, und somit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein (vgl. Urteil vom 24. Mai 2011, NLG/Kommission, T-109/05 und T-444/05, EU:T:2011:235, Rn. 102 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 82 Außerdem kann ein Unionsorgan bei der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten, die sich in seinem Besitz befinden, nach ständiger Rechtsprechung mehrere der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen Ablehnungsgründe berücksichtigen (Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 113, und vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 55).
- 83 Die Kommission ist folglich in keiner Weise verpflichtet, in dem Beschluss, den sie in Beantwortung des Zweitantrags erlässt, die Rechtsgrundlage beizubehalten, die sie zur Begründung ihrer Antwort auf den ersten Antrag herangezogen hat.
- 84 Außerdem ist das Unionsorgan, auch wenn es berechtigt ist, mehrere der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen Ablehnungsgründe zu berücksichtigen, weder dazu verpflichtet, alle für eine Anwendung in Betracht kommenden Gründe heranzuziehen, noch dazu, sich zu diesen zu äußern.
- 85 Im vorliegenden Fall stützte die Kommission den angefochtenen Beschluss allein auf die Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 und berief sich nicht mehr auf Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung.
- 86 Die Rüge, mit der ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 behauptet wird, ist somit jedenfalls als ins Leere gehend zurückzuweisen.
- 87 Was zweitens den behaupteten Verstoß gegen die Begründungspflicht betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann.
- 88 Es ist festzustellen, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss die Gründe erläutert hat, aus denen sie sich zur Begründung ihrer Entscheidung, den Zugang zu den in der Verwaltungsakte enthaltenen Dokumenten zu verweigern, nicht mehr auf Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 stützte, nämlich die Einstellung der Untersuchung mit dem abschließenden Beschluss vom 3. Oktober 2014.
- 89 Darüber hinaus prüfte die Kommission auch, ob an der Verbreitung der angeforderten Dokumente ein überwiegendes öffentliches Interesse bestand, und gelangte zu dem Schluss, dass diese Dokumente von den Ausnahmeregelungen nach Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst seien. Der Klägerin wurde es somit ermöglicht, von den Gründen Kenntnis zu nehmen, aus denen die Kommission ihren Antrag auf Zugang zu Dokumenten im streitigen Verfahren ablehnte.

- 90 Unter diesen Umständen kann das Vorbringen der Klägerin bezüglich eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht nicht durchgreifen.
- 91 Was drittens das Vorbringen der Klägerin betrifft, wonach die Kommission nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine vollständige Überprüfung des Erstbescheids hätte vornehmen und im Zweitbescheid die Gründe hätte angeben müssen, aus denen die Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 keine Anwendung finde, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 7 Abs. 2 bezüglich der Behandlung von Erstanträgen vorsieht, dass der Antragsteller im Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung binnen 15 Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs einen Zweit Antrag an das Organ richten und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen kann.
- 92 Die Klägerin hat aber einen Zweit Antrag an die Kommission gerichtet, und diese hat darauf geantwortet.
- 93 Die erste Rüge des dritten Teils des vorliegenden Klagegrundes ist daher sachlich unzutreffend, und die zweite Rüge fällt mit dem Vorbringen zur Stützung des zweiten Teils des vorliegenden Klagegrundes zusammen, der aus den in den Rn. 87 und 88 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen zurückzuweisen ist.
- 94 Der vorliegende Klagegrund ist daher als teilweise ins Leere gehend und teilweise unbegründet zurückzuweisen.

*Zum vierten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt wird*

- 95 Mit ihrem vierten Klagegrund macht die Klägerin geltend, Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sehe vor, dass das Unionsorgan Dritte – im vorliegenden Fall die anderen Telekommunikationsunternehmen, auf die sich das in Rede stehende Verfahren bezog – konsultiere, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen nach Art. 4 Abs. 1 oder 2 anwendbar sei und dass eine solche Konsultation nur dann unterbleiben könne, wenn klar sei, dass das Dokument verbreitet werden müsse bzw. nicht verbreitet werden dürfe, was vorliegend nicht dargetan worden sei. Eine Konsultation sei im vorliegenden Fall nicht erfolgt.
- 96 Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor, dass bezüglich Dokumenten Dritter das Organ diese konsultiert, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen nach Art. 4 Abs. 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.
- 97 Daraus folgt, dass Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Organe nicht verpflichtet, Dritte unter allen Umständen zu konsultieren.
- 98 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Kommission den Antrag der Klägerin auf Zugang zu Dokumenten ablehnte, indem sie sich auf eine auf den Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung stützte, und dass sie davon ausging, dass keines der Dokumente im in Rede stehenden Verfahren verbreitet werden dürfe.
- 99 Unter diesen Umständen war die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht verpflichtet, Dritte – im vorliegenden Fall andere Telekommunikationsunternehmen, gegen die im Rahmen des in Rede stehenden Verfahrens ermittelt wurde – zu konsultieren.

100 Die Rüge, mit der ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 behauptet wird, kann daher nicht durchgreifen.

101 Der vierte Klagegrund ist somit als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum fünften Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt wird*

102 Die Klägerin trägt vor, die Kommission habe Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft angewandt, indem sie es abgelehnt habe, ihr zumindest einen teilweisen Dokumentenzugang zu gewähren.

103 Die Kommission hätte die Möglichkeit prüfen müssen, durch Schwärzung oder Erstellung einer nicht vertraulichen Fassung einen teilweisen Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, da anderenfalls dem Recht auf teilweisen Dokumentenzugang jegliche praktische Wirksamkeit genommen wäre.

104 Nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 werden, wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

105 Die von der Kommission geltend gemachte allgemeine Vermutung schließt nicht die Möglichkeit aus, darzutun, dass diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das Erfordernis der Nachprüfung, ob die in Rede stehende allgemeine Vermutung tatsächlich anwendbar ist, kann dagegen nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass die Kommission alle im vorliegenden Fall beantragten Dokumente individuell prüfen müsste. Ein solches Erfordernis nähme der allgemeinen Vermutung ihre praktische Wirksamkeit, nämlich es der Kommission zu ermöglichen, auf einen allgemeinen Zugangsantrag auch allgemein zu antworten (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 68).

106 Im vorliegenden Fall genügt die Feststellung, dass die Kommission den Antrag der Klägerin auf Zugang zu den in der Akte des in Rede stehenden Verfahrens enthaltenen Dokumenten ablehnte, indem sie sich auf eine auf den Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beruhende allgemeine Vermutung stützte.

107 Unter diesen Umständen sind die angeforderten Dokumente, da sie unter die allgemeine Vermutung fallen, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Verbreitung ihres Inhalts erfasst (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 133, und vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 134).

108 Die Rüge, mit der ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 behauptet wird, kann daher nicht durchgreifen.

109 Der fünfte Klagegrund ist somit als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum sechsten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen die Art. 41 und 42 der Charta der Grundrechte und gegen das Transparenzgebot nach Art. 15 Abs. 3 AEUV gerügt wird*

110 Mit diesem hilfsweise geltend gemachten Klagegrund trägt die Klägerin im Wesentlichen vor, dass, wenn ihrem Vorbringen, mit dem sie einen Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1049/2001 rüge, nicht stattgegeben werde, ein Verstoß gegen ihr durch Art. 42 der Charta der Grundrechte garantiertes

Grundrecht auf Zugang zu den in der Verwaltungsakte der Kommission enthaltenen Dokumenten, gegen ihr durch Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der Charta der Grundrechte garantiertes Recht auf Zugang zu dieser Akte und gegen das in Art. 15 Abs. 3 AEUV verankerte Transparenzgebot festgestellt werden müsse.

- 111 Außerdem sei zwar der Schutz der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel, das in Art. 339 AEUV verankert sei und in sekundärrechtlichen Bestimmungen eine nähere Ausgestaltung erfahren habe, jedoch sei die Beschränkung des Rechts auf Dokumentenzugang zum Schutz dieser Interessen bzw. der Untersuchungstätigkeiten im vorliegenden Fall nicht verhältnismäßig.
- 112 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es im vorliegenden Rechtsstreit um einen auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Antrag auf Zugang zu den in der Akte des Verwaltungsverfahrens enthaltenen Dokumenten geht, wie u. a. aus der E-Mail der Klägerin vom 23. Oktober 2014 hervorgeht, und nicht um einen Antrag auf Akteneinsicht, der auf die speziellen Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 gestützt wäre, die die Wahrung der Verteidigungsrechte der von einem Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht betroffenen Parteien gewährleisten sollen.
- 113 Was erstens den gerügten Verstoß der Kommission gegen Art. 42 der Charta der Grundrechte, der das Recht auf Zugang zu Dokumenten gewährleistet, und gegen Art. 15 Abs. 3 AEUV betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der letztgenannten Vorschrift vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen garantiert ist, die das Parlament und der Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festlegen. So sind die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen in Bezug auf das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Kommission in der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegt, die auf der Grundlage von Art. 255 EG erlassen wurde, dessen Inhalt in Art. 15 Abs. 3 AEUV übernommen wurde. Außerdem erfolgt nach Art. 52 Abs. 2 der Charta der Grundrechte die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen.
- 114 Die Kontrolle des Gerichts muss sich daher auf die Rechtmäßigkeit der ablehnenden Entscheidung allein im Licht der Verordnung Nr. 1049/2001 und nicht auf die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung im Hinblick auf die Charta der Grundrechte erstrecken, da im vorliegenden Fall keine Einrede der Rechtswidrigkeit erhoben worden ist. Wie sich u. a. aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes ergibt, hat die Kommission den Zugang zu den angeforderten Dokumenten aber im Einklang mit der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 2. September 2014, Verein Natura Havel und Vierhaus/Kommission, T-538/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:738, Rn. 69 und 70).
- 115 Was zweitens den angeblichen Verstoß gegen das Recht auf eine gute Verwaltung betrifft, das u. a. das in Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der Charta der Grundrechte anerkannte Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten umfasst, genügt die Feststellung, dass sich der angefochtene Beschluss auf einen Antrag auf Dokumentenzugang und nicht auf einen Antrag auf Akteneinsicht bezog. Aus der E-Mail vom 23. Oktober 2014 geht nämlich hervor, dass die Klägerin der Kommission gegenüber ausdrücklich angegeben hat, dass ihr Antrag als ein auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützter Antrag auf Dokumentenzugang zu verstehen sei, was durch eine Gesamtbetrachtung des Zweitanspruchs bestätigt wird.
- 116 Jedenfalls ist festzustellen, dass das durch die Charta der Grundrechte zuerkannte Recht auf Akteneinsicht – was Untersuchungen betrifft, die unter die Art. 101 und 102 AEUV fallen – in den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 vorgesehen ist. Im Übrigen hat die Klägerin keine auf einen Verstoß gegen die Charta gestützte Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 erhoben. Außerdem ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung

Nr. 773/2004, dass den Parteien Akteneinsicht gewährt wird, an die die Kommission eine Mitteilung der Beschwerdepunkte gerichtet hat. Es steht aber fest, dass die Kommission an die Klägerin keine Mitteilung der Beschwerdepunkte gerichtet hat. Unter diesen Umständen kann sich die Klägerin daher nicht auf einen Verstoß gegen das Recht auf Zugang zur Akte der Kommission in der in Rede stehenden Wettbewerbsuntersuchung berufen.

- 117 Die auf einen angeblichen Verstoß gegen die Art. 41 und 42 der Charta der Grundrechte und gegen das Transparenzgebot nach Art. 15 Abs. 3 AEUV gestützten Rügen sind somit zurückzuweisen.
- 118 Was drittens das Vorbringen der Klägerin zu den Einschränkungen betrifft, denen das Recht auf Dokumentenzugang nur dann unterworfen werden dürfe, wenn sie tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entsprächen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellten, ist, wenn man davon ausgeht, dass sich die Klägerin auf einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berufen wollte, darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (Urteil vom 17. Oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 29). So verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Bereich des Zugangs zu Dokumenten nach der Rechtsprechung, dass Ausnahmen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels angemessene und erforderliche Maß hinausgehen (Urteil vom 20. September 2016, PAN Europe/Kommission, T-51/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:519, Rn. 21).
- 119 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, die die Kommission zur Begründung ihrer Entscheidung, der Klägerin den Dokumentenzugang zu verweigern, angeführt hat, zum einen den Schutz der geschäftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen und zum anderen den Schutz der Untersuchungstätigkeiten bezwecken und dass diese Ziele Gemeinwohlerwägungen entsprechen, die im Übrigen im Hinblick auf die verfolgten Ziele nicht unverhältnismäßig erscheinen.
- 120 Die Rüge eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist daher zurückzuweisen.
- 121 Der sechste Klagegrund ist somit als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum siebten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt wird*

- 122 Die Klägerin trägt vor, die Kommission habe dadurch gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen, dass sie den Zweitantrag auf Akteneinsicht nicht innerhalb der in diesen Vorschriften vorgesehenen Fristen bearbeitet habe.
- 123 Die Kommission habe sie zwar am Tag des Ablaufs der geltenden Frist darüber informiert, dass diese Frist um 15 Arbeitstage verlängert werde, habe hierfür aber keine ausführliche Begründung angegeben.
- 124 Der Umstand, dass die Kommission die Beantwortungsfrist ein zweites Mal verlängert habe, obwohl Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 diese Möglichkeit nicht vorsehe, stelle einen weiteren Verstoß gegen diese Vorschrift dar. Auch für diese zweite Verlängerung habe die Kommission keine ausführliche Begründung angegeben.

- 125 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission im Verwaltungsverfahren die vom Unionsrecht vorgesehenen Verfahrensgarantien beachten muss (Urteile vom 14. Mai 1998, *Enso Española/Kommission*, T-348/94, EU:T:1998:102, Rn. 56, und vom 18. Juni 2008, *Hoechst/Kommission*, T-410/03, EU:T:2008:211, Rn. 128).
- 126 Insoweit ist die in Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene verlängerbare Frist von 15 Arbeitstagen, binnen deren das Organ den Zweitantrag beantworten muss, zwingend. Ihr Verstreichen hat jedoch nicht zur Folge, dass die Befugnis des Organs zum Erlass einer Entscheidung wegfällt.
- 127 Bezüglich des Zugangs zu Dokumenten hat der Gesetzgeber die Folgen einer Überschreitung der in Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Frist geregelt, indem er in Art. 8 Abs. 3 vorsah, dass ihre Nichteinhaltung durch das Organ zur Erhebung einer Klage berechtigt (Urteil vom 19. Januar 2010, *Co-Frutta/Kommission*, T-355/04 und T-446/04, EU:T:2010:15, Rn. 58).
- 128 Im vorliegenden Fall antwortete die Kommission auf den Zugangsantrag, bevor die Klägerin mit der Erhebung einer Klage Konsequenzen gemäß Art. 8 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aus dem Ausbleiben einer fristgerechten Antwort gezogen hätte.
- 129 Unter diesen Umständen ist die Fristüberschreitung, so bedauerlich sie auch sein mag, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht geeignet, einen Rechtsfehler des angefochtenen Beschlusses zu begründen, der seine Nichtigerklärung rechtfertigte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2012, *Kommission/Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 89).
- 130 Die Rüge, mit der ein Verstoß gegen Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 behauptet wird, kann daher nicht durchgreifen.
- 131 Der siebte Klagegrund ist somit als unbegründet zurückzuweisen.
- 132 Nach alledem ist keiner der von der Klägerin geltend gemachten Klagegründe begründet.
- 133 Daher ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

## **Kosten**

- 134 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Deutsche Telekom AG trägt die Kosten.**

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. März 2017.

Der Kanzler  
E. Coulon

Der Präsident  
I. Pelikánová