



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)

5. April 2017\*

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente, die im Rahmen des in der Richtlinie 98/34/EG vorgesehenen Verfahrens übermittelt wurden — Aus einem Mitgliedstaat stammende Dokumente — Gewährung von Zugang — Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren — Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten — Vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats“

In der Rechtssache T-344/15

**Französische Republik**, zunächst vertreten durch F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas und F. Fize, sodann durch D. Colas und B. Fodda und schließlich durch D. Colas, B. Fodda und E. de Moustier als Bevollmächtigte,

Klägerin,

unterstützt durch

**Tschechische Republik**, vertreten durch M. Smolek, T. Müller und J. Vlácil als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch J. Baquero Cruz und F. Clotuche-Duvieusart als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend einen Antrag gemäß Art. 263 AEUV auf Aufhebung des Beschlusses Ares(2015) 1681819 der Kommission vom 21. April 2015, mit dem einem Bürger Zugang zu Dokumenten gewährt wurde, die die Französische Republik im Rahmen des Verfahrens nach der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. 1998, L 204, S. 37) übermittelt hatte,

erlässt

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Pappasavvas, der Richterin I. Labucka sowie der Richter E. Bieliūnas (Berichterstatter), I. S. Forrester und C. Iliopoulos,

Kanzler: G. Predonzani, Verwaltungsrätin,

\* Verfahrenssprache: Französisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. Dezember 2016  
folgendes

## Urteil

### *Sachverhalt*

- 1 Am 21. Januar 2014 übermittelten die französischen Behörden der Europäischen Kommission gemäß Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. 1998, L 204, S. 37) den Vorschlag eines Gesetzes über die Bedingungen des Versandhandels mit Büchern, das die französische Regierung dazu ermächtigt, durch Beschluss die den Verlagsvertrag betreffenden Bestimmungen des Gesetzbuchs über das geistige Eigentum zu ändern.
- 2 Am 15. Dezember 2014 ging bei der Kommission ein auf der Grundlage 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) gestellter Antrag auf Zugang zu allen von ihr im Rahmen dieser Notifizierung erteilten oder erhaltenen Dokumente ein.
- 3 Als Gegenstand des Antrags auf Zugang machte die Kommission die folgenden fünf Dokumente aus:
  - ihr Ersuchen um ergänzende Informationen vom 27. Februar 2014;
  - die Antwort der französischen Regierung vom 11. März 2014 auf dieses Ersuchen;
  - die ausführliche Stellungnahme der österreichischen Regierung vom 9. April 2014;
  - ihre ausführliche Stellungnahme vom 15. April 2014;
  - die Antwort der französischen Regierung vom 17. Juni 2014 auf diese beiden ausführlichen Stellungnahmen.
- 4 Da es keine weiteren Äußerungen der Kommission oder eines Mitgliedstaats gab, erließ die Französische Republik am 8. Juli 2014 die Loi n° 2014-779 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le gouvernement français à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition (Gesetz Nr. 2014-779 über die Bedingungen des Versandhandels mit Büchern und zur Ermächtigung der französischen Regierung, durch Beschluss die den Verlagsvertrag betreffenden Bestimmungen des Gesetzbuches über das geistige Eigentum zu ändern) (JORF vom 9. Juli 2014, S. 11363).
- 5 Im Rahmen des in Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Konsultationsverfahrens teilte die Französische Republik der Kommission mit E-Mails vom 19. Dezember 2014 sowie vom 13. und 14. Januar 2015 mit, dass sie der Gewährung von Zugang zu ihrer Antwort vom 11. März 2014 auf das Ersuchen der Kommission um ergänzende Informationen zum einen und zu ihrer Antwort vom 17. Juni 2014 auf die ausführlichen Stellungnahmen der österreichischen Regierung und der Kommission zum anderen, oben in Rn. 3 unter dem zweiten und dem fünften Gedankenstrich angeführt (im Folgenden: die streitigen Dokumente), auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz von Gerichtsverfahren vorgesehenen Ausnahme widerspreche. Die Verbreitung würde dem Schutz eines zukünftigen Gerichtsverfahrens wegen Vertragsverletzung gemäß Art. 258 AEUV schaden, das gegen

die Französische Republik eingeleitet werden könnte, obwohl sie das in der Richtlinie Nr. 98/34 vorgesehene Verfahren beachtet habe. Die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens bestehe, weil die Kommission eine ausführliche Stellungnahme abgegeben habe, in der sie auf eine mögliche Unvereinbarkeit des französischen Gesetzesvorschlags mit dem Recht der Europäischen Union hingewiesen habe. Aus Sorge um ihre Chancengleichheit mit der Kommission in einem eventuellen Rechtsstreit habe die Französische Republik deshalb beantragt, die Korrespondenz mit der Kommission vertraulich zu behandeln.

- 6 Mit Schreiben vom 29. Januar 2015 gewährte die Kommission Zugang zu ihrem Ersuchen um ergänzende Informationen vom 27. Februar 2014, zur ausführlichen Stellungnahme der österreichischen Regierung vom 9. April 2014 und zu ihrer ausführlichen Stellungnahme vom 15. April 2014, oben in Rn. 3 unter dem ersten, dem dritten und dem vierten Gedankenstrich angeführt, sie verweigerte jedoch den Zugang zu den streitigen Dokumenten und informierte den Antragsteller über den Widerspruch der Französischen Republik und dessen Begründung.
- 7 Am 11. Februar 2015 stellte der Antragsteller gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 bei der Kommission einen Zweitantrag.
- 8 Mit Schreiben vom 3. März 2015 forderte die Kommission die Französische Republik auf, ihren Standpunkt insbesondere auf der Grundlage der die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren betreffenden Urteile 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), und vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission (T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190), zu überprüfen.
- 9 Mit E-Mail vom 13. März 2015 bekräftigten die französischen Behörden ihre Position, dass kein Zugang zu den streitigen Dokumenten zu gewähren sei. Sie wiederholten ihren Widerspruch gegen die Verbreitung der streitigen Dokumente auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahme und führten aus, der Zugang zu den betreffenden Dokumenten müsse auch auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich dieser Verordnung geregelten Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten verweigert werden. Alle von dem Antrag auf Zugang erfassten Dokumente stünden im Kontext eines die französischen Behörden betreffenden Untersuchungsverfahrens über eine mögliche Verletzung des Unionsrechts durch das zu diesem Zeitpunkt im französischen Parlament erörterte Gesetz. Die französischen Behörden hätten zudem die Möglichkeit, teilweisen Zugang zu den streitigen Dokumenten zu gewähren, geprüft, seien jedoch zu dem Schluss gekommen, dass ein solcher Zugang nicht gewährt werden könne, weil die Ausnahmen die Dokumente in ihrer Gesamtheit erfassten.
- 10 Mit dem Beschluss Ares(2015) 1681819 vom 21. April 2015 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) gewährte die Kommission dem Antragsteller Zugang zu den streitigen Dokumenten. Sie hatte die von den französischen Behörden geltend gemachten Verweigerungsgründe geprüft und war hinsichtlich des auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Verweigerungsgrundes zu dem Schluss gekommen, dass „die Dokumente, zu denen Zugang beantragt wird, nicht mit einem bestehenden oder zu diesem Zeitpunkt vernünftigerweise voraussehbaren Rechtsstreit in engem Zusammenhang stehen. Deshalb ist offensichtlich, dass die fraglichen Dokumente nicht unter die von den französischen Behörden geltend gemachte Ausnahme fallen und dass die genannte Ausnahme ihrer Verbreitung nicht entgegenstehen kann“. Zu dem auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Verweigerungsgrund erklärte die Kommission: „Da es keine laufende Untersuchung gibt, stellt sich die Anwendbarkeit der genannten Ausnahme zu diesem Zeitpunkt als rein hypothetisch dar, so dass ihre Geltendmachung auf den ersten Blick hier unbegründet erscheint.“

### *Verfahren und Anträge der Parteien*

- 11 Die Französische Republik hat mit Klageschrift, die am 1. Juli 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.
- 12 In ihrer Klageschrift hat die Französische Republik gemäß Art. 28 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts beantragt, diese Rechtssache durch eine mit fünf Richtern besetzte Kammer zu entscheiden.
- 13 Mit gesondertem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Französische Republik einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt.
- 14 Mit Beschluss vom 1. September 2015 hat der Präsident des Gerichts diesem Antrag stattgegeben und die Kostenentscheidung vorbehalten.
- 15 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 16. September 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission beantragt, über die vorliegende Klage im beschleunigten Verfahren nach Art. 152 der Verfahrensordnung zu entscheiden.
- 16 Mit Beschluss vom 6. Oktober 2015 hat das Gericht (Dritte Kammer) den Antrag auf Durchführung des beschleunigten Verfahrens zurückgewiesen.
- 17 Mit Schriftsatz, der am 5. Oktober 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Tschechische Republik beantragt, zur Unterstützung der Anträge der Französischen Republik als Streithelferin zum Verfahren zugelassen zu werden.
- 18 Mit Beschluss vom 6. November 2015 hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts diesen Streitbeitritt zugelassen. Die Streithelferin hat ihren Schriftsatz und die Hauptparteien haben ihre Stellungnahmen hierzu innerhalb der ihnen gesetzten Fristen eingereicht.
- 19 Am 21. Juli 2016 hat die Kanzlei des Gerichts die Parteien darüber informiert, dass diese Rechtssache an die Dritte erweiterte Kammer abgegeben worden ist.
- 20 Das Gericht (Dritte erweiterte Kammer) hat auf Vorschlag des Berichterstatters beschlossen, das mündliche Verfahren zu eröffnen, und im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 seiner Verfahrensordnung den Parteien schriftliche Fragen gestellt. Die Parteien sind dieser Aufforderung fristgerecht nachgekommen.
- 21 In der Sitzung vom 14. Dezember 2016 haben die Parteien mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.
- 22 Die Französische Republik, unterstützt durch die Tschechische Republik, beantragt,
  - den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 23 Die Kommission beantragt,
  - die Klage abzuweisen;
  - der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

### *Rechtliche Würdigung*

- 24 Die Französische Republik hat ihre Klage zunächst auf drei Klagegründe gestützt. Sie hat erstens die Verletzung von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, zweitens, hilfsweise, die Verletzung der Begründungspflicht hinsichtlich der Nichtanwendung der in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich dieser Verordnung geregelten Ausnahme und drittens, weiter hilfsweise, die Verletzung von Art. 4 Abs. 2 zweiter und dritter Gedankenstrich dieser Verordnung geltend gemacht.
- 25 In ihrer Antwort vom 19. Oktober 2016 auf die vom Gericht im Wege prozessleitender Maßnahmen gestellten Fragen hat die Französische Republik erklärt, dass sie den zweiten Klagegrund fallenlasse.

#### *Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001*

- 26 Die Französische Republik ist der Meinung, die Kommission habe zu Unrecht die Argumente der französischen Behörden zum Zugang zu den streitigen Dokumenten geprüft und so den Zugang gewährt, obwohl die Französische Republik dem unter Bezugnahme auf die beiden Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten nach Art. 4 Abs. 2 zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ordnungsgemäß begründet widersprochen habe.
- 27 Die Französische Republik macht also im Rahmen ihres ersten Klagegrundes geltend, die Kommission habe die Grenzen ihrer Kontrollbefugnis überschritten und so gegen Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen.
- 28 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Französischen Republik entgegen.
- 29 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren soll (Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 33, und vom 3. Oktober 2012, Jurašinović/Rat, T-63/10, EU:T:2012:516, Rn. 28). Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung erstreckt sich dieses Recht nicht nur auf die von einem Organ erstellten Dokumente, sondern auch auf die Dokumente, die das Organ von Dritten erhalten hat, zu denen – wie Art. 3 Buchst. b der Verordnung ausdrücklich klarstellt – auch die Mitgliedstaaten zählen.
- 30 Jedoch unterliegt das Zugangsrecht gleichwohl gewissen Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen (Urteile vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, EU:C:2007:75, Rn. 62, und vom 3. Oktober 2012, Jurašinović/Rat, T-63/10, EU:T:2012:516, Rn. 29). Insbesondere bestimmt Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, dass ein Mitgliedstaat das Organ ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten (Urteile vom 21. Juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, C-135/11 P, im Folgenden: Urteil IFAW/Kommission, EU:C:2012:376, Rn. 50, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 41).
- 31 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits in den Urteilen vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission (C-64/05 P, EU:C:2007:802), und vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission (C-135/11 P, EU:C:2012:376), die Wirkung eines von einem Mitgliedstaat nach der genannten Vorschrift eingelegten Widerspruchs präzisiert hat (Urteil vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 43).
- 32 Der Gerichtshof hat hierzu festgestellt, dass Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, da er die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats nur für den Fall verlangt, dass dieser speziell darum ersucht hat, verfahrensrechtlichen Charakter hat und das Verfahren für den Erlass einer

Entscheidung der Union betrifft (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 78 und 81, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 53, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 44).

- 33 Im Unterschied zu Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, der Dritten in Bezug auf von ihnen erstellte Dokumente nur das Recht einräumt, vom betreffenden Organ zur Frage der Anwendung einer der Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 vorgesehenen konsultiert zu werden, erhebt dessen Abs. 5 die Zustimmung des Mitgliedstaats auf dessen Verlangen zu einer notwendigen Voraussetzung für die Verbreitung eines aus diesem stammenden Dokuments (Urteile vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 54, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 45).
- 34 Der Gerichtshof hat demnach entschieden, dass, wenn ein Mitgliedstaat entsprechend der ihm durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eingeräumten Möglichkeit darum ersucht hat, ein bestimmtes, aus ihm stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten, eine Verbreitung dieses Dokuments durch das Organ die Einholung der vorherigen Zustimmung dieses Mitgliedstaats erfordert (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 50, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 55, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 46).
- 35 Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass das Organ, das nicht über die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats verfügt, nicht befugt ist, das betreffende Dokument zu verbreiten (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 44, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 56, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 47).
- 36 Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 räumt dem betreffenden Mitgliedstaat jedoch kein allgemeines und uneingeschränktes Vetorecht ein, aufgrund dessen er der Verbreitung eines jeden Dokuments im Besitz eines Organs nach Belieben und ohne Begründung seiner Entscheidung nur deshalb widersprechen dürfte, weil das Dokument aus diesem Mitgliedstaat stammt (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 58, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 57, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 48).
- 37 Die Ausübung der Befugnis, die Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat einräumt, wird nämlich durch die in den Abs. 1 bis 3 dieses Artikels aufgezählten materiellen Ausnahmen eingegrenzt, so dass dieser Mitgliedstaat insoweit nur einen Anspruch auf Beteiligung an der Entscheidung des Organs hat. Die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats, auf die Art. 4 Bezug nimmt, kommt somit nicht einem Vetorecht gleich, das nach freiem Ermessen ausgeübt werden kann, sondern ist eher eine Art Anerkenntnis, dass keine materiellen Ausnahmegründe nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 vorliegen (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 76 und 83, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 58, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 49).
- 38 Folglich kann der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Verbreitung aus ihm stammender Dokumente nur widersprechen, wenn er sich auf die in den Abs. 1 bis 3 dieses Artikels vorgesehenen materiellen Ausnahmen stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 99, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 59, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 50).

- 39 Was im vorliegenden Fall die Tragweite von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 für das mit einem Antrag auf Zugang befasste Organ betrifft, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Beteiligung des betreffenden Mitgliedstaats für den Antragsteller den unionsrechtlichen Charakter der Entscheidung unberührt lässt, die das Organ später in Beantwortung des Antrags auf Zugang zu einem in seinem Besitz befindlichen Dokument an diesen richtet (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 94, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 60, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 51).
- 40 Das mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befasste Organ ist als die Stelle, die über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten entscheidet, demnach für die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung verantwortlich. So hat der Gerichtshof entschieden, dass dieses Organ dem Widerspruch eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines Dokuments, das aus diesem Mitgliedstaat stammt, nicht stattgeben kann, wenn dieser Widerspruch völlig unbegründet ist oder die Gründe, auf die der Mitgliedstaat seinen Widerspruch gegen den Zugang zu dem betreffenden Dokument stützt, nicht auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen Bezug nehmen (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 88, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 61, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 52).
- 41 Folglich hat das betreffende Organ, bevor es den Zugang zu einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument verweigert, zu prüfen, ob der Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet hat. Im Verfahren zum Erlass einer den Zugang verweigernden Entscheidung muss sich dieses Organ des Vorliegens einer solchen Begründung vergewissern und sich in seiner zum Abschluss des Verfahrens getroffenen Entscheidung darauf beziehen (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 99, vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 62, und vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 53).
- 42 Wie schließlich insbesondere aus den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 hervorgeht, ist das Organ selbst verpflichtet, die Ablehnung gegenüber dem Antragsteller zu begründen. Gemäß dieser Verpflichtung muss das Organ in seiner Entscheidung nicht nur auf den Widerspruch des betreffenden Mitgliedstaats gegen die Verbreitung des angeforderten Dokuments hinweisen, sondern auch auf die Gründe, die der Mitgliedstaat für die Anwendung einer der Ausnahmen vom Zugangsrecht gemäß Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung angeführt hat. Solche Angaben ermöglichen es nämlich dem Antragsteller, den Ursprung und die Gründe der Ablehnung zu verstehen, und dem zuständigen Gericht, gegebenenfalls die ihm zufallende Kontrolle auszuüben (Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 89, und Beschluss vom 27. März 2014, Ecologistas en Acción/Kommission, T-603/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:182, Rn. 42).
- 43 Dagegen ist es nach der Rechtsprechung nicht Sache des mit dem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befassten Organs, die Entscheidung des Mitgliedstaats, der Verbreitung zu widersprechen, umfassend zu würdigen, indem es eine Kontrolle durchführt, die über die Überprüfung des bloßen Vorhandenseins einer Begründung, die auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen Bezug nimmt, hinausgeht (Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 63; Beschluss vom 27. März 2014, Ecologistas en Acción/Kommission, T-603/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:182, Rn. 44, und Urteil vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 54).
- 44 Eine solche umfassende Würdigung zu verlangen, könnte nämlich dazu führen, dass das mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befasste Organ nach deren Durchführung dem Antragsteller das betreffende Dokument trotz des im Sinne der Rn. 40 und 41 oben ordnungsgemäß begründeten

Widerspruchs des Mitgliedstaats, aus dem das Dokument stammt, übermittelt (Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 64; Beschluss vom 27. März 2014, Ecologistas en Acción/Kommission, T-603/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:182, Rn. 45, und Urteil vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 55).

- 45 Es obliegt der Kommission auch nicht, in Bezug auf das Dokument, dessen Verbreitung verweigert wird, die vom Mitgliedstaat auf der Grundlage der Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend gemachten Widerspruchsgründe umfassend zu würdigen (Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 65, und Beschluss vom 27. März 2014, Ecologistas en Acción/Kommission, T-603/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:182, Rn. 47).
- 46 Schließlich hat das Gericht im Urteil vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission (T-59/09, EU:T:2012:75), entschieden, dass die Prüfung durch das Organ nicht darin besteht, zu klären, ob die vom betreffenden Mitgliedstaat vorgetragene Begründung ohne jeden möglichen Zweifel fehlerhaft ist, sondern darin, zu klären, ob die von dem Mitgliedstaat für seinen Widerspruch vorgetragene Gründe in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls und der anwendbaren Rechtsvorschriften auf den ersten Blick geeignet sind, eine solche Verweigerung zu rechtfertigen, und ob sie es folglich diesem Organ ermöglichen, die ihm durch Art. 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 übertragene Verantwortung wahrzunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission, T-59/09, EU:T:2012:75, Rn. 52 und 53, und Beschluss vom 27. März 2014, Ecologistas en Acción/Kommission, T-603/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:182, Rn. 46).
- 47 Das Gericht hat außerdem festgestellt, dass es für das Organ nicht darum geht, seine Auffassung durchzusetzen oder die Beurteilung des betreffenden Mitgliedstaats durch seine eigene Beurteilung zu ersetzen, sondern darum, den Erlass einer Entscheidung zu vermeiden, die es für nicht vertretbar hält. Das Organ ist als die Stelle, die die Entscheidung erlässt, mit der der Zugang gewährt oder verweigert wird, für deren Rechtmäßigkeit verantwortlich. Bevor es den Zugang zu einem Dokument, das aus einem Mitgliedstaat stammt, verweigert, muss es deshalb prüfen, ob dieser Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt und ob er seinen Standpunkt in Bezug auf diese Ausnahmen ordnungsgemäß begründet hat (Urteil vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission, T-59/09, EU:T:2012:75, Rn. 54, vgl. ebenfalls in diesem Sinne Beschluss vom 27. März 2014, Ecologistas en Acción/Kommission, T-603/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:182, Rn. 43).
- 48 Diese Prüfung muss im Rahmen des loyalen Dialogs erfolgen, der den in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Entscheidungsprozess charakterisiert, wobei das Organ dem Mitgliedstaat ermöglichen muss, seine Gründe so gut wie möglich darzustellen oder sie zu überdenken, damit sie *prima facie* als vertretbar angesehen werden können (Urteil vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission, T-59/09, EU:T:2012:75, Rn. 55).
- 49 Diese Prüfung ist zudem unter angemessener Berücksichtigung des Grundsatzes durchzuführen, wonach die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmen vom Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe angesichts der mit der Verordnung verfolgten Ziele, insbesondere des in deren zweitem Erwägungsgrund genannten Umstands, dass dieses Recht mit dem demokratischen Charakter der Unionsorgane zusammenhängt, und des im vierten Erwägungsgrund und in Art. 1 genannten Zwecks der Verordnung, der Öffentlichkeit größtmöglichen Zugang zu verschaffen, eng auszulegen und anzuwenden sind (Urteil vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission, T-59/09, EU:T:2012:75, Rn. 56).
- 50 Im vorliegenden Fall macht die Französische Republik geltend, die Argumentation im Urteil vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission (T-59/09, EU:T:2012:75), sei durch das Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission (C-135/11 P, EU:C:2012:376), und das Urteil vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission (T-669/11, EU:T:2014:814), in Frage gestellt worden. Aus dem Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission (C-135/11 P, EU:C:2012:376), ergebe sich klar, dass die

Überprüfung des Vorhandenseins einer Begründung die äußerste Grenze der Kontrolle darstelle, die das angerufene Organ vornehmen dürfe. Außerdem bestätige die vom Gerichtshof in Rn. 63 des genannten Urteils vorgenommene Qualifizierung des Ausdrucks „Vorhandensein einer Begründung“ durch die Voranstellung des Adjektivs „bloßes“ eindeutig die begrenzte Reichweite dieser Kontrolle.

- 51 Insoweit ergibt sich insbesondere aus den Rn. 59, 62 und 63 des Urteils vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission (C-135/11 P, EU:C:2012:376), auf die oben in den Rn. 38, 41 und 43 verwiesen worden ist, dass der Gerichtshof zwar erklärt hat, dass die Kontrolle durch das Organ nicht über die Überprüfung des bloßen Vorhandenseins einer Begründung, die auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen Bezug nimmt, hinausgeht, dass das Organ dabei jedoch gleichwohl prüfen muss, ob der Widerspruch des Mitgliedstaats ordnungsgemäß begründet ist.
- 52 Es ist aber darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission (C-135/11 P, EU:C:2012:376), das Rechtsmittel der Gesellschaft IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gegen das Urteil vom 13. Januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (T-362/08, EU:T:2011:6), geprüft hat, in dem das Gericht die Frage, ob der Kommission eine *Prima-facie*-Prüfung oder eine vollständige Prüfung der von dem Mitgliedstaat geltend gemachten Widerspruchsgründe obliegt, nicht entschieden hat (Urteil vom 13. Januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, T-362/08, EU:T:2011:6, Rn. 86). Hierzu hatte die Klägerin in jenem Verfahren im Rahmen ihres ersten Klagegrundes lediglich geltend gemacht, das Gericht habe nicht anerkannt, dass der Kommission in Bezug auf das Dokument, dessen Verbreitung verweigert wurde, eine umfassende Würdigung der vom Mitgliedstaat auf der Grundlage der Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend gemachten Widerspruchsgründe obliege. Der Gerichtshof befand seinerseits, dass das Gericht insoweit rechtsfehlerfrei entschieden hatte (Urteil vom 21. Juni 2012, IFAW/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 65).
- 53 Daraus folgt, dass der Gerichtshof sich darauf beschränkt hat, die Auffassung, dass das Organ eine umfassende Würdigung vorzunehmen habe, zurückzuweisen, ohne jedoch einer *Prima-facie*-Prüfung der Widerspruchsgründe des Mitgliedstaats zu widersprechen.
- 54 Außerdem ergibt sich aus einer Gesamtschau der Rn. 69, 81 und 83 bis 85 des Urteils vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission (T-669/11, EU:T:2014:814), dass das Organ zwar nicht verpflichtet ist, die Dokumente, zu denen Zugang beantragt wird, konkret und individuell in Bezug auf die Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu prüfen, wie es von der einschlägigen ständigen Rechtsprechung gefordert wird (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 53, 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. 72, und vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 44), und ihm keine umfassende Würdigung der von dem Mitgliedstaat zur Rechtfertigung seines Widerspruchs gegen die Verbreitung der verlangten Dokumente angeführten Begründung obliegt, dass es aber aufgrund seiner Pflicht zu sorgfältiger Prüfung untersuchen muss, ob ihm die von dem Mitgliedstaat gegebenen Erklärungen *prima facie* begründet erscheinen.
- 55 So war die Kommission in der Rechtssache Spirlea/Kommission der Ansicht, dass der Widerspruch der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten auf den ersten Blick begründet erschien, da das Pilotverfahren EU 2070/11/SNCO, das der eventuellen Eröffnung der formellen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens vorausgeht und in dessen Rahmen das beantragte Dokument, nämlich die Antwort der deutschen Behörden auf ein Auskunftsverlangen der Kommission, erstellt worden war, noch andauerte. Die Kommission war nämlich noch dabei, die Antwort der Bundesrepublik Deutschland und deren Behandlung zu prüfen (Urteil vom 25. September 2014 Spirlea/Kommission, T-669/11, EU:T:2014:814, Rn. 70, 84 und 103).

- 56 Die Kommission hatte also festgestellt, dass die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten auf den ersten Blick von der Bundesrepublik Deutschland wirksam geltend gemacht werden konnte, da das Verfahren noch andauerte, eine Feststellung, die es für sie notwendig machte, zu überprüfen, ob der von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachte Sachverhalt nicht offensichtlich unzutreffend war.
- 57 Entgegen der Auffassung der Französischen Republik kann also nicht angenommen werden, dass das Gericht im Urteil vom 25. September 2014, *Spirlea/Kommission* (T-669/11, EU:T:2014:814), seinen im Urteil vom 14. Februar 2012, *Deutschland/Kommission* (T-59/09, EU:T:2012:75), gewählten Ansatz aufgegeben hat. Ebenso wenig besteht ein Widerspruch zwischen dem letztgenannten Urteil und dem Urteil vom 21. Juni 2012, *IFAW/Kommission* (C-135/11 P, EU:C:2012:376).
- 58 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Organ eine *Prima-facie*-Prüfung der Stichhaltigkeit der vom betreffenden Mitgliedstaat geltend gemachten Gründe für die Verweigerung der Verbreitung durchführen muss.
- 59 Zurückzuweisen ist schließlich das Argument der Französischen Republik, die Kommission habe die von ihr gegebene Widerspruchsbegründung zu Unrecht umfassend beurteilt. Wie oben in Rn. 10 dargelegt, hat die Kommission die von den französischen Behörden geltend gemachten Gründe für die Verweigerung bewertet und bezüglich des auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Verweigerungsgrundes geschlossen, dass „die Dokumente, zu denen Zugang beantragt wird, nicht mit einem bestehenden oder zu diesem Zeitpunkt vernünftigerweise voraussehbaren Rechtsstreit in engem Zusammenhang stehen. Deshalb ist offensichtlich, dass die fraglichen Dokumente nicht unter die von den französischen Behörden geltend gemachte Ausnahme fallen und dass die genannte Ausnahme ihrer Verbreitung nicht entgegenstehen kann“. Bezüglich des auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Verweigerungsgrundes hat die Kommission erklärt: „Da es keine laufende Untersuchung gibt, stellt sich die Anwendbarkeit der genannten Ausnahme zu diesem Zeitpunkt als rein hypothetisch dar, so dass ihre Geltendmachung auf den ersten Blick hier unbegründet erscheint.“
- 60 Zum einen lassen die Kürze dieser Analyse und die Verwendung von Schlüsselbegriffen und -wendungen wie „offensichtlich“ und „auf den ersten Blick“ den Schluss zu, dass es sich hier nicht um eine umfassende Prüfung der von der Französischen Republik gegebenen Begründung handelt, sondern um eine *Prima-facie*-Prüfung.
- 61 Zum anderen entsprach es der Sorgfaltspflicht der Kommission, *prima facie* das Bestehen eines Rechtsstreits oder einer Untersuchung, in deren Rahmen die streitigen Dokumente erstellt worden sein sollten, zu prüfen, da es gerade die Existenz eines solchen Rechtsstreits oder einer solchen Untersuchung ist, die die Anwendung der Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtfertigen könnte.
- 62 Folglich hat die Kommission die Grenzen ihrer Prüfungsbefugnis, wie sie in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelt sind, nicht überschritten. Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

*Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001*

- 63 Im Rahmen ihres dritten Klagegrundes macht die Französische Republik geltend, die Kommission habe zu Unrecht angenommen, dass sie sich nicht auf die Ausnahmen zum Schutz von Gerichtsverfahren und zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten berufen könne, um dem Zugang zu den streitigen Dokumenten zu widersprechen.

64 Es ist deshalb zu prüfen, ob die Kommission zu dem Schluss kommen konnte, dass die von der Französischen Republik für ihren Widerspruch gegen die Verbreitung der streitigen Dokumente angeführten Gründe *prima facie* nicht stichhaltig waren.

65 Der dritte Klagegrund besteht aus zwei Teilen, von denen der erste einen Verstoß gegen den zweiten Gedankenstrich und der zweite einen Verstoß gegen den dritten Gedankenstrich von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft.

*Zum ersten Teil: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001*

66 Die Französische Republik, unterstützt durch die Tschechische Republik, macht geltend, dass das in der Richtlinie 98/34 vorgesehene Verfahren in Anbetracht seines Zwecks und seines Ablaufs große Ähnlichkeit mit der vorgerichtlichen Phase des Vertragsverletzungsverfahrens aufweise, und weist darauf hin, dass das in der Richtlinie 98/34 vorgesehene Verfahren im Fall andauernder Uneinigkeit zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat in ein Vertragsverletzungsverfahren übergehen könne.

67 Wenn jedoch wegen einer technischen Norm, die Gegenstand des in der Richtlinie 98/34 vorgesehenen Verfahrens gewesen sei, ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werde, seien das Mahnschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme Verfahrensschriftstücke, die insbesondere zum Schutz von Gerichtsverfahren nicht übermittelt werden könnten.

68 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Französischen Republik entgegen.

69 Gemäß Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, dessen Verbreitung den Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatungen beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

70 Wie bereits entschieden wurde, ist der Begriff „Gerichtsverfahren“ in dem Sinne auszulegen, dass der Schutz des öffentlichen Interesses der Verbreitung von Dokumenten entgegensteht, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden sind (vgl. Urteil vom 3. Oktober 2012, Jurašinović/Rat, T-63/10, EU:T:2012:516, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Weiter ist im Rahmen einer die Kommission betreffenden Rechtssache entschieden worden, dass unter der Wendung „Dokumente, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden sind“ die eingereichten Schriftsätze oder Dokumente, die internen Schriftstücke, die die Bearbeitung der anhängigen Rechtssache betreffen, und der Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betroffenen Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Rechtsanwaltskanzlei zu verstehen sind, wobei diese Abgrenzung des Geltungsbereichs der Ausnahme in jener Rechtssache zum einen die Arbeit innerhalb der Kommission und zum anderen die Vertraulichkeit und die Wahrung des Grundsatzes der beruflichen Schweigepflicht der Rechtsanwälte gewährleisten sollte (vgl. Urteil vom 3. Oktober 2012, Jurašinović/Rat, T-63/10, EU:T:2012:516, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den streitigen Dokumenten jedoch weder um Schriftsätze oder Dokumente, die in einem Gerichtsverfahren eingereicht worden sind, noch sind sie nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden.

73 Zum Vorbringen der Französischen Republik, unterstützt durch die Tschechische Republik, der Mitgliedstaat müsse für einen gewissen Zeitraum davon ausgehen, dass die Gefahr einer Vertragsverletzungsklage in Bezug auf die nach Abschluss des in der Richtlinie 98/34 vorgesehenen Verfahrens erlassene Regelung bestehe, zumal die Kommission keine förmliche Entscheidung zum

Abschluss des Verfahrens getroffen habe, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Gefahr einer Beeinträchtigung des geschützten Interesses vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch sein muss (vgl. Urteil vom 3. Juli 2014, Rat/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 74 Insoweit trifft es zwar zu, dass die Kommission, wenn sie der Meinung ist, dass ein Mitgliedstaat seine Pflichten verletzt habe, weiterhin frei über die Zweckmäßigkeit einer Vertragsverletzungsklage gegen diesen Mitgliedstaat sowie über den Zeitpunkt, zu dem sie das Vertragsverletzungsverfahren gegen ihn einleitet, entscheiden kann (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. 61), jedoch hatten die streitigen Dokumente und insbesondere die Antwort der französischen Regierung vom 17. Juni 2014 auf die ausführlichen Stellungnahmen der österreichischen Regierung und der Kommission, oben in Rn. 3 unter dem fünften Gedankenstrich angeführt, zum Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses, also mehr als neun Monate nach der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2014-779, nicht zur Versendung eines Mahnschreibens durch die Kommission gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV geführt.
- 75 Folglich war, auch wenn die Kommission, wie die Französische Republik geltend macht, die Absicht gehabt hätte, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Französische Republik einzuleiten und hierfür Einzelheiten aus ihrer ausführlichen Stellungnahme in ihr Mahnschreiben oder sogar in einen Schriftsatz vor dem Gerichtshof übernommen hätte, deren Verbreitung den Schutz von Gerichtsverfahren beeinträchtigen könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2001, Petrie u. a./Kommission, T-191/99, EU:T:2001:284, Rn. 68 und 69), die Gefahr der Eröffnung der vorgerichtlichen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Französische Republik im vorliegenden Fall nicht vernünftigerweise voraussehbar und deshalb rein hypothetisch.
- 76 Insoweit ist im vorliegenden Fall bemerkenswert, dass die französischen Behörden nur „künftige“ Gerichtsverfahren im Rahmen eines „eventuellen“ Vertragsverletzungsverfahrens erwähnt haben. Daraus ergibt sich, dass selbst für die französischen Behörden die Einleitung solcher Verfahren nicht vernünftigerweise voraussehbar war und dass sie sich für den Fall schützen wollten, dass die Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens beabsichtige.
- 77 Da schließlich die streitigen Dokumente nicht im Rahmen eines Gerichtsverfahrens, sondern im Rahmen des in der Richtlinie 98/34 vorgesehenen Verfahrens erstellt worden sind und da zudem die Eröffnung der vorgerichtlichen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Französische Republik nicht vernünftigerweise vorhersehbar und rein hypothetisch war, hat die Kommission zu Recht angenommen, dass die auf Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützte Verweigerung des Zugangs zu den streitigen Dokumenten durch die französischen Behörden *prima facie* nicht begründet erschien.
- 78 Folglich ist der erste Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen.

*Zum zweiten Teil: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001*

- 79 Nach Auffassung der Französischen Republik hätte die Kommission feststellen müssen, dass für die von der französischen Regierung im Rahmen des Verfahrens nach der Richtlinie 98/34 übermittelten Dokumente eine allgemeine Vermutung der Verletzung des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten gelte und sie deshalb dem Zugang widersprechen dürfe. Die Gründe, aus denen der Gerichtshof der Auffassung sei, dass es im Rahmen der vorgerichtlichen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens eine allgemeine Vermutung der Verletzung des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten gebe (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 65), seien auf das in der Richtlinie 98/34 vorgesehene Verfahren ebenfalls anwendbar.
- 80 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Französischen Republik entgegen.

- 81 Gemäß Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.
- 82 Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass, wie die Französische Republik in ihrer Antwort auf die prozessleitenden Maßnahmen selbst einräumt, die Kommission nicht bestritten hat, dass das in der Richtlinie 98/34 vorgesehene Verfahren als Untersuchungstätigkeit gewertet werden kann. Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission nämlich die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelte Ausnahme für nicht anwendbar befunden, weil das Verfahren vor Erlass dieses Beschlusses eingestellt worden sei.
- 83 Zum anderen dient die in dieser Vorschrift geregelte Ausnahme nicht dem Schutz der Untersuchungstätigkeiten als solcher, sondern dem Schutz des Zwecks dieser Tätigkeiten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 105 und 109, und vom 14. Februar 2012, Deutschland/Kommission, T-59/09, EU:T:2012:75, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 84 Da im vorliegenden Fall das in der Richtlinie 98/34 vorgesehene Verfahren abgeschlossen war, als die Kommission den angefochtenen Beschluss erließ, kann die Verbreitung der in diesem Rahmen erstellten Dokumente den mit diesem Verfahren verfolgten Zweck nicht beeinträchtigen.
- 85 Insoweit ist das Vorbringen der in diesem Sinne von der Tschechischen Republik unterstützten Französischen Republik zurückzuweisen, die streitigen Dokumente sollten während eines gewissen Zeitraums nach Abschluss der Untersuchungstätigkeiten nicht verbreitet werden, nämlich so lange, wie vernünftigerweise vorhersehbar sei, dass der Mitgliedstaat und die Kommission eines Freiraums bedürfen, um ungestört über die Lösung eines Konflikts in Bezug auf die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht diskutieren zu können.
- 86 Nach der Rechtsprechung ist nämlich Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 so auszulegen, dass diese Bestimmung, die den Schutz „des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“ bezweckt, nur dann anwendbar ist, wenn die Verbreitung der fraglichen Dokumente den Abschluss dieser Tätigkeiten zu gefährden droht (Urteil vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 109).
- 87 Gewiss können die einzelnen Untersuchungs- oder Inspektionshandlungen noch unter die Ausnahme zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten fallen, solange die Untersuchungs- oder Inspektionstätigkeiten noch im Gange sind, selbst wenn die konkrete Untersuchung oder Inspektion, die Grundlage des Berichts ist, zu dem Zugang begehrt wird, beendet ist (vgl. Urteil vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 110 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 88 Nähme man jedoch an, dass die verschiedenen mit Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten im Zusammenhang stehenden Dokumente solange unter die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme fallen, wie die in diesen Verfahren zu ergreifenden Folgemaßnahmen nicht bestimmt wurden, würde der Zugang zu diesen Dokumenten je nach der Schnelligkeit und Sorgfalt der befassten Verwaltungsstellen von einem zufälligen, künftigen und vielleicht fernliegenden Ereignis abhängig gemacht (Urteil vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 111).

- 89 Dieses Ergebnis stünde im Widerspruch zu dem Ziel, den größtmöglichen Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Organe zu gewährleisten, um den Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Ausübung öffentlicher Gewalt wirksamer auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 112).
- 90 Im vorliegenden Fall war nicht nur das in der Richtlinie 98/34 vorgesehene Verfahren abgeschlossen, sondern die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens war, wie oben in Rn. 75 dargelegt, nicht vernünftigerweise vorhersehbar und rein hypothetisch. Daher konnte die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelte Ausnahme nicht geltend gemacht werden, um den Zugang zu den streitigen Dokumenten zu verweigern.
- 91 Die Kommission hat deshalb den auf den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten gestützten Grund zu Recht als auf den ersten Blick nicht stichhaltig angesehen.
- 92 In Anbetracht des Vorstehenden ist der zweite Teil des dritten Klagegrundes und folglich der dritte Klagegrund insgesamt zurückzuweisen, ohne dass über die Frage seiner Zulässigkeit zu entscheiden wäre, die von der Kommission mit der Begründung in Zweifel gezogen worden ist, dass die Französische Republik mit dem genannten Klagegrund die Rechtmäßigkeit des angefochtenen, gegenüber dem Antragsteller ergangenen Beschlusses und nicht die Beachtung von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, die allein Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits sein könne, angegriffen habe (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, Rn. 52).
- 93 Damit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

### **Kosten**

- 94 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Französische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten einschließlich der im Zusammenhang mit dem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten aufzuerlegen.
- 95 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Tschechische Republik trägt deshalb ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Französische Republik trägt die Kosten einschließlich der im Zusammenhang mit dem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten.**
- 3. Die Tschechische Republik trägt ihre eigenen Kosten.**

Papasavvas

Labucka

Bieliūnas

Forrester

Iliopoulos

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. April 2017.

Unterschriften