



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)

28. Mai 2020*

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente betreffend die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Rahmenbeschlüsse 2008/909/JI, 2008/947/JI und 2009/829/JI durch Irland – Verweigerung des Zugangs – Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 – Ausnahme zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten – Allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit“

In der Rechtssache T-701/18,

Liam Campbell, wohnhaft in Dundalk (Irland), Prozessbevollmächtigte: J. MacGuill, Solicitor, und Rechtsanwältin E. Martin-Vignerte,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. Spina und C. Ehrbar als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen einer Klage gemäß Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2018) 6642 final der Kommission vom 4. Oktober 2018 über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten betreffend die Frage, ob Irland seine Verpflichtungen aufgrund des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABl. 2008, L 327, S. 27), des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABl. 2008, L 337, S. 102) und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (ABl. 2009, L 294, S. 20) eingehalten hat oder nicht,

erlässt

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer),

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Papasavvas, der Richter A. M. Collins, V. Kreuzschitz, G. De Baere (Berichterstatte) sowie der Richterin G. Steinfatt,

Kanzler: P. Cullen, Verwaltungsrat,

* Verfahrenssprache: Englisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Dezember 2019
folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Der Kläger, Herr Liam Campbell, ist ein irischer Staatsangehöriger, der am 2. Dezember 2016 auf der Grundlage eines von den litauischen Behörden am 26. August 2013 wegen drei Straftaten erlassenen Europäischen Haftbefehls in Irland festgenommen wurde. Der Kläger wendet sich vor den irischen Gerichten gegen das Übergabeersuchen der litauischen Behörden.
- 2 Mit Schreiben vom 9. August 2018 stellte der Kläger einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten gemäß 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) bei der Europäischen Kommission. Dieser Antrag bezog sich auf alle Dokumente der Kommission betreffend die Frage, ob Irland seine Verpflichtungen aufgrund des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABl. 2008, L 327, S. 27), des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABl. 2008, L 337, S. 102) und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (ABl. 2009, L 294, S. 20) (im Folgenden: Rahmenbeschlüsse) eingehalten hat oder nicht. In der Anlage zu seinem Antrag fügte der Kläger ein an mehrere Mitglieder des Europäischen Parlaments gerichtetes Schreiben des für Justiz zuständigen Kommissionsmitglieds vom 18. Januar 2018 bei, das seine persönliche Situation betraf und in dem die Rahmenbeschlüsse erwähnt wurden.
- 3 Mit Schreiben vom 21. August 2018 antwortete die Kommission dem Kläger, dass sie kein seinem Antrag entsprechendes Dokument besitze.
- 4 Mit Schreiben vom 22. August 2018 stellte der Kläger einen Zweitantrag, mit dem er die Kommission um Überprüfung ihres Standpunkts ersuchte. Dabei wies der Kläger darauf hin, dass der Umstand, dass in dem seinem Erstantrag als Anlage beigefügten Schreiben des für Justiz zuständigen Kommissionsmitglieds erwähnt werde, dass Irland die Rahmenbeschlüsse noch nicht in nationales Recht umgesetzt habe, bedeute, dass die Kommission zumindest im Besitz eines Dokuments über die Umsetzung dieser Rahmenbeschlüsse durch Irland sei.
- 5 Mit E-Mails vom 12. September und 3. Oktober 2018 verlängerte die Kommission die Antwortfrist gemäß Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zweimal.

6 Mit Beschluss vom 4. Oktober 2018 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) verweigerte die Kommission den Zugang zu den angeforderten Dokumenten. Die Kommission gab an, dass sie nach einer erneuten Prüfung des Antrags Dokumente identifiziert habe, die die Umsetzung der Rahmenbeschlüsse durch Irland betreffen und Gegenstand des Antrags des Klägers seien. Sie fügte Folgendes hinzu:

„Diese Dokumente enthalten einen Austausch zwischen den zuständigen Dienststellen der Kommission und Irland und gehören zu den Akten der folgenden drei EU-Pilotverfahren:

- EU-Pilotverfahren mit dem Aktenzeichen EUP(2015) 8138 betreffend den Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates;
- EU-Pilotverfahren mit dem Aktenzeichen EUP(2015) 8140 betreffend den Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates;
- EU-Pilotverfahren mit dem Aktenzeichen EUP(2015) 8147 betreffend den Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates.“

7 Die Kommission teilte dem Kläger mit, dass ihm der Zugang zu den betreffenden Dokumenten auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten verweigert werde.

8 Die Kommission wies zunächst darauf hin, dass die EU-Pilotverfahren am 16. März 2018 abgeschlossen worden seien und dass noch keine Entscheidung über die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV ergangen sei, dass aber ihre Dienststellen die Möglichkeit der Einleitung eines solchen Verfahrens noch erörterten. Aus diesen Gründen sei hinsichtlich der Umsetzung der Rahmenbeschlüsse noch eine Untersuchung gegen Irland wegen eines Verstoßes im Gange. Die Kommission war der Ansicht, dass ein öffentlicher Zugang zu den vom Kläger angeforderten Dokumenten den Dialog zwischen ihr und dem Mitgliedstaat, für den ein Vertrauensklima wesentlich sei, negativ beeinflusse, den bilateralen Charakter der informellen und der förmlichen Schritte des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV beeinträchtige und sie daran hindere, in diesen drei Verfahren eine Entscheidung frei von jeder unzulässigen äußeren Einflussnahme zu treffen.

9 Die Kommission vertrat daher die Auffassung, dass alle in den Akten enthaltenen Dokumente unter die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit fielen, die auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz von Untersuchungstätigkeiten vorgesehene Ausnahme gestützt sei, was bedeute, dass eine konkrete und individuelle Prüfung des Inhalts jedes einzelnen angeforderten Dokuments nicht erforderlich sei.

10 Sodann wies die Kommission darauf hin, dass sich der Kläger in seinem Zweitantrag nicht auf ein besonderes überwiegendes öffentliches Interesse berufe, das die öffentliche Verbreitung der spezifischen Art der in den fraglichen Dokumenten enthaltenen Informationen rechtfertige und das gegenüber der Notwendigkeit, diese Informationen gemäß den in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen zu schützen, vorrangig sei. Sie fügte hinzu, sie sei nicht in der Lage gewesen, das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der fraglichen Dokumente festzustellen.

11 Schließlich war die Kommission der Ansicht, dass ein teilweiser Zugang nicht möglich sei, da die angeforderten Dokumente vollständig von der herangezogenen Ausnahme erfasst seien.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 12 Mit Schriftsatz, der am 26. November 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger einen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe gestellt. Mit Beschluss vom 21. März 2019 hat der Präsident der Achten Kammer des Gerichts dem Kläger Prozesskostenhilfe gewährt.
- 13 Mit Klageschrift, die am 8. April 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.
- 14 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts ist der Berichterstatter der Dritten Kammer zugeteilt worden, der die vorliegende Rechtssache daher zugewiesen worden ist.
- 15 Auf Vorschlag der Dritten Kammer hat das Gericht beschlossen, die Rechtssache gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.
- 16 In der Sitzung vom 17. Dezember 2019 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.
- 17 Der Kläger beantragt,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - jeder Partei ihre eigenen Kosten oder, falls der Klage stattgegeben wird, der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 18 Die Kommission beantragt,
- die Klage anzuweisen;
 - dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

- 19 Der Kläger stützt seine Klage im Wesentlichen auf zwei Klagegründe, mit denen er erstens die rechtswidrige Anwendung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit und zweitens einen offensichtlichen Beurteilungsfehler hinsichtlich des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses rügt.
- 20 Im Rahmen seines ersten Klagegrundes bringt der Kläger vor, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss die Auffassung vertreten habe, die angeforderten Dokumente enthielten einen Austausch im Rahmen von drei EU-Pilotverfahren, und dass sie den Zugang zu diesen Dokumenten auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 unter Anwendung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit verweigert habe. Er bestreitet nicht, dass die Dokumente eines EU-Pilotverfahrens nach der Rechtsprechung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung unterliegen. Er macht jedoch geltend, dass diese Vermutung widerleglich sei, was zur Folge habe, dass die Beweislast von dem Organ auf die Klagepartei verlagert werde, die dann beweisen müsse, dass die Verbreitung der angeblich von der Vermutung erfassten Dokumente den Zweck der Untersuchungstätigkeit nicht beeinträchtige.
- 21 Der Kläger trägt vor, dass er im vorliegenden Fall unter Verletzung seiner Rechte auf ein faires Verfahren eine ungerechte Beweislast zu tragen habe, der er nicht nachkommen könne. Erstens macht er geltend, dass diese Beweislast ihn verpflichte, nachzuweisen, dass die Verbreitung bestimmter

spezifischer Dokumente, deren Existenz ihm unbekannt sei, keinerlei Gefahr für den Zweck des EU-Pilotverfahrens darstelle und dass diese Dokumente nicht unter die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit fielen. Zwar lasse das Schreiben des für Justiz zuständigen Kommissionsmitglieds vom 18. Januar 2018 die Annahme zu, dass es Dokumente über die Nichtumsetzung der Rahmenbeschlüsse gebe, doch habe der Kläger keinerlei Gewissheit hinsichtlich ihrer Existenz, ihrer Art, ihrer Form oder ihres Inhalts gehabt. Es sei nicht realistisch, vom ihm zu verlangen, zum Inhalt eines Dokuments, von dem ihm nicht bekannt sei, ob es existiere, Stellung zu nehmen.

- 22 Zweitens macht der Kläger geltend, es sei nicht möglich, die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit zu widerlegen und nachzuweisen, dass die von ihm angeforderten Dokumente keine Gefahr für die Zwecke der Untersuchung darstellten, wenn ihm nicht bekannt sei, um welche Dokumente es sich handle oder welchen Inhalt sie hätten. Dadurch, dass ihm die Kommission eine unmögliche Beweislast auferlege, was entgegen der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Begründung einer unwiderleglichen Vermutung führe, habe sie einen Rechtsfehler begangen.
- 23 Die Kommission erinnert daran, dass das Bestehen einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit bedeute, dass sie, wenn ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellt werde, nicht verpflichtet sei, eine spezifische und individuelle Beurteilung des Inhalts jedes einzelnen angeforderten Dokuments vorzunehmen. Das Vorbringen, sie habe sich rechtswidrig auf eine allgemeine Vermutung berufen, sei daher unbegründet. Der Kläger selbst bestreite nicht, dass zu dem Zeitpunkt, als er seinen Zugangsantrag gestellt habe, zum einen die angeforderten Dokumente Teil der EU-Pilotverfahren gewesen seien und zum anderen die Kommission keine Entscheidung erlassen habe, mit dem die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens gegen Irland verworfen werde. Die Kommission habe daher keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie sich auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung berufen habe.
- 24 Die Kommission macht geltend, der Kläger habe keine spezifischen und konkreten Beweismittel beigebracht, die darauf hinwiesen, dass im vorliegenden Fall die Verbreitung der betreffenden Dokumente das Interesse an der Wahrung der Vertraulichkeit im Laufe von Untersuchungen, die zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens führen könnten, nicht gefährde, und die eine Widerlegung der allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit ermöglichen. Sie weist darauf hin, dass eine Vermutung schon ihrer Natur nach zu einer Verlagerung der Beweislast führe und dass der Kläger, der nicht bestreite, dass die angeforderten Dokumente Teil von EU-Pilotverfahren seien, nichts vortrage, was belege, dass die Vermutung unangemessen oder ungerechtfertigt sei oder dass ihre Anwendung „ungerecht“ sei. Der Kläger könne nicht auf den Erstantrag verweisen, da der Zugangsantrag im Stadium der Prüfung des Zweitanspruchs zu einer vollständigen neuen Prüfung geführt habe.
- 25 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 Transparenz es ermöglicht, den Organen der Europäischen Union eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung gegenüber den Unionsbürgern in einem demokratischen System zu verleihen (vgl. Urteil vom 22. Januar 2020, MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zu diesem Zweck sieht ihr Art. 1 vor, dass diese Verordnung der Öffentlichkeit das Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane gewähren soll. Aus Art. 4 der Verordnung, der insoweit eine Ausnahmeregelung enthält, geht zudem hervor, dass dieses Zugangsrecht allerdings bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt (vgl. Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 22. Januar 2020, MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 51 und 52 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 5. Dezember 2018, Campbell/Kommission, T-312/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:876, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 26 Diese Ausnahmen sind aber, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteile vom 17. Oktober 2013, *Rat/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 22. Januar 2020, *MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 5. Dezember 2018, *Campbell/Kommission*, T-312/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:876, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 27 Nach der von der Kommission angeführten Ausnahme, d. h. jener in 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 dieses Dokuments.
- 28 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs genügt es als Rechtfertigung für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, dessen Verbreitung beantragt wurde, grundsätzlich nicht, dass dieses Dokument in Zusammenhang mit einer in Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Tätigkeit steht. Das betroffene Organ muss auch erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine Ausnahme nach diesem Artikel geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (vgl. Urteile vom 27. Februar 2014, *Kommission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 22. Januar 2020, *MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Jedoch hat der Gerichtshof anerkannt, dass es dem betreffenden Organ freisteht, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (vgl. Urteile vom 27. Februar 2014, *Kommission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 22. Januar 2020, *MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 5. Dezember 2018, *Campbell/Kommission*, T-312/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:876, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 30 Der Zweck solcher Vermutungen besteht somit darin, dem betreffenden Organ bzw. der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union die Möglichkeit zu geben, sich unter Berufung auf solche allgemeinen Erwägungen auf den Standpunkt zu stellen, dass die Verbreitung bestimmter Kategorien von Dokumenten grundsätzlich das Interesse beeinträchtigt, das durch die von ihm geltend gemachte Ausnahme geschützt wird, ohne dass es verpflichtet wäre, jedes der angeforderten Dokumente konkret und individuell zu prüfen (vgl. Urteil vom 22. Januar 2020, *MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Allerdings betraf in allen Rechtssachen, in denen die Entscheidungen, in denen allgemeine Vermutungen der Vertraulichkeit aufgestellt wurden, ergangen sind, die jeweilige Verweigerung des Zugangs eine Gesamtheit von Dokumenten, die durch ihre Zugehörigkeit zu einer Akte zu einem anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren klar umschrieben waren (vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, *ClientEarth/Kommission*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 81).
- 32 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in Rn. 51 des Urteils vom 11. Mai 2017, *Schweden/Kommission* (C-562/14 P, EU:C:2017:356), das Bestehen einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit bei Dokumenten eines EU-Pilotverfahrens anerkannt.

- 33 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das EU-Pilotverfahren ein Verfahren der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, das es ermöglicht, zu überprüfen, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten beachtet und richtig angewandt wird. Diese Art von Verfahren dient der effizienten Bereinigung etwaiger Verstöße gegen das Unionsrecht, indem nach Möglichkeit die förmliche Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV vermieden wird. Die Funktion des EU-Pilotverfahrens besteht somit darin, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat vorzubereiten oder zu vermeiden (Urteil vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 38 und 39).
- 34 Der Gerichtshof hat entschieden, dass er zwar in Rn. 78 des Urteils vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486), klargestellt hat, dass die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit nicht für Dokumente gilt, die zum Zeitpunkt der Entscheidung, mit der der Zugang verweigert wurde, nicht in eine Akte zu einem anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren aufgenommen worden waren, dass diese Erwägung aber der Anwendung dieser Vermutung auf Dokumente eines EU-Pilotverfahrens nicht entgegensteht, die durch ihre Zugehörigkeit zu einem anhängigen Verwaltungsverfahren klar umschrieben sind (Urteil vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 44).
- 35 Solange während der vorgerichtlichen Phase einer im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens geführten Untersuchung die Gefahr besteht, dass der Charakter des Vertragsverletzungsverfahrens verändert wird und dessen Ablauf und Zweck beeinträchtigt werden, ist es daher nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), gerechtfertigt, die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung auf zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat ausgetauschte Dokumente anzuwenden. Diese Gefahr besteht bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das EU-Pilotverfahren eingestellt wird und die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens gegen den Mitgliedstaat endgültig verworfen wird (Urteil vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 45).
- 36 Die oben in den Rn. 32 bis 35 genannten Rechtssachen waren dadurch gekennzeichnet, dass der fragliche Antrag auf Zugang nicht ein einziges Dokument, sondern eine ganze Reihe von Dokumenten betraf. In derart gelagerten Situationen wird dem jeweiligen Organ durch 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, ermöglicht, einen allgemeinen Antrag entsprechend zu behandeln und zu bescheiden (vgl. Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 11. Dezember 2018, Arca Capital Bohemia/Kommission, T-440/17, EU:T:2018:898, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 37 Diese allgemeine Vermutung schließt nicht die Möglichkeit aus, nachzuweisen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht (vgl. Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 100 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 19. September 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest [port de Brest]/Kommission, T-39/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:560, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 Dagegen kann das Erfordernis der Nachprüfung, ob die betreffende allgemeine Vermutung tatsächlich Anwendung findet, nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass die Kommission alle im gegebenen Fall beantragten Dokumente individuell prüfen müsste. Ein solches Erfordernis nähme der allgemeinen Vermutung ihre praktische Wirksamkeit, die darin besteht, es der Kommission zu ermöglichen, auf einen allgemeinen Zugangsantrag allgemein zu antworten (vgl. Urteile vom 27. Februar 2014,

Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 19. September 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest [port de Brest]/Kommission*, T-39/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:560, Rn. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 39 Schließlich setzt nach der oben in Rn. 29 und 30 angeführten Rechtsprechung die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung zugunsten einer neuen Kategorie von Dokumenten jedoch voraus, dass zunächst dargetan wird, dass die Verbreitung der Art von Dokumenten, die in diese Kategorie fallen, bei vernünftiger Betrachtung das durch die betreffende Ausnahme geschützte Interesse tatsächlich beeinträchtigen könnte. Außerdem sind allgemeine Vermutungen, da sie eine Ausnahme von der Verpflichtung des betreffenden Unionsorgans, jedes Dokument, auf das sich ein Zugangsantrag bezieht, konkret und individuell zu prüfen, und ganz allgemein von dem Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu im Besitz der Unionsorgane befindlichen Dokumenten darstellen, eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteil vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass ein Organ, wenn es der Auffassung ist, dass eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit gilt, insoweit allgemein auf einen Zugangsantrag antworten kann, als diese Vermutung es von der Verpflichtung befreit, zu erläutern, inwiefern der Zugang zu einem von diesem Antrag erfassten Dokument das geschützte Interesse konkret beeinträchtigt.
- 41 Entgegen dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung kann jedoch die Anwendung einer Vertraulichkeitsvermutung nicht dahin ausgelegt werden, dass sie es dem Organ erlaubt, allgemein zu antworten, dass alle vom Zugangsantrag erfassten Dokumente zu einer Akte gehören, für die eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung gilt, ohne dass es verpflichtet wäre, diese Dokumente zu identifizieren oder ein Verzeichnis von ihnen zu erstellen.
- 42 Der Antragsteller könnte ohne eine solche Identifizierung nämlich nicht geltend machen, dass die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit für ein Dokument nicht gilt, und könnte diese Vermutung daher auch nicht widerlegen.
- 43 Es ist festzustellen, dass der Gerichtshof im Bereich der staatlichen Beihilfen entschieden hat, dass die allgemeine Vermutung, wonach die Verbreitung der Dokumente eines Verwaltungsverfahrens grundsätzlich den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigen würde, nicht unwiderleglich ist und nicht ausschließt, dass bestimmte Dokumente, die in der Kommissionsakte zu einem Verfahren der Kontrolle staatlicher Beihilfen enthalten sind, verbreitet werden können (vgl. Urteil vom 13. März 2019, *AlzChem/Kommission*, C-666/17 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:196, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Generell kann die Anwendung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit das Organ, auch wenn sie es der Vornahme einer individuellen Prüfung jedes einzelnen Dokuments enthebt, nicht davon befreien, dem Antragsteller mitzuteilen, welche Dokumente es als zu einer von dieser Vermutung erfassten Akte gehörig identifiziert hat, und ihm ein Verzeichnis dieser Dokumente vorzulegen.
- 45 Es ist nämlich davon auszugehen, dass das Organ erst dann, wenn es ermittelt hat, welche Dokumente vom Zugangsantrag erfasst sind, diese aufgrund ihrer gemeinsamen Merkmale, ihrer Art oder ihrer Zugehörigkeit zu derselben Akte in Kategorien einteilen und dann eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung auf sie anwenden kann.
- 46 Ohne diese Identifizierung wäre, wie der Kläger geltend macht, die Vertraulichkeitsvermutung unwiderleglich.

- 47 Es ist daran zu erinnern, dass die Kommission im vorliegenden Fall in ihrer ursprünglichen Antwort erklärt hatte, dass sie kein Dokument besitze, das dem Zugangsantrag des Klägers entspreche. Im angefochtenen Beschluss wies die Kommission darauf hin, dass ihr Generalsekretariat schließlich Dokumente identifiziert habe, die die Durchführung der Rahmenbeschlüsse in Irland betreffen und die damit in den Bereich des Zweitantrags des Klägers fielen. Sie beschränkte sich auf die Feststellung, dass „diese Dokumente ... einen Austausch zwischen [ihren] Dienststellen und Irland [enthalten], der sich auf drei EU-Pilotverfahren bezieht“. Sie schloss daraus, dass die angeforderten Dokumente unter die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme fielen.
- 48 Daraus ergibt sich, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss nicht angegeben hat, welche Dokumente von dem Antrag des Klägers erfasst sind. Denn die Kommission behauptet zwar, die vom Zugangsantrag des Klägers erfassten Dokumente identifiziert zu haben, gibt aber weder an, welche Arten oder Kategorien von Dokumenten von ihren Dienststellen identifiziert worden seien, noch nennt sie ihre Anzahl oder ihr Datum.
- 49 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, dass die Identifizierung jedes einzelnen Dokuments das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und ihr selbst beeinträchtigen könne und dem Schutz des informellen Dialogs zwischen ihnen im Rahmen des EU-Pilotverfahrens abträglich sei.
- 50 Zwar geht aus dieser Rechtsprechung hervor, dass die Anwendung allgemeiner Vermutungen wesentlich durch die zwingende Notwendigkeit bedingt ist, das ordnungsgemäße Funktionieren der fraglichen Verfahren sicherzustellen und zu gewährleisten, dass deren Zweck nicht beeinträchtigt wird. Daher kann die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung darauf gestützt werden, dass der Zugang zu Dokumenten bestimmter Verfahren mit deren ordnungsgemäßem Ablauf unvereinbar ist und diese Verfahren zu beeinträchtigen droht, wobei davon auszugehen ist, dass die allgemeinen Vermutungen die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Verfahrens ermöglichen, indem sie die Einflussnahme Dritter beschränken (vgl. Urteil vom 4. Oktober 2018, Daimler/Kommission, T-128/14, EU:T:2018:643, Rn. 139 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Es ist jedoch zum einen festzustellen, dass der Kommission bewusst sein muss, dass sie den Kläger dadurch, dass sie sich im angefochtenen Beschluss auf die Anwendung der mit dem Bestehen eines EU-Pilotverfahrens verbundenen allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung berufen hat, über die Existenz dieses Verfahrens und damit über das Bestehen eines Dialogs zwischen ihren Dienststellen und dem betroffenen Mitgliedstaat in Bezug auf die Nichtumsetzung der Rahmenbeschlüsse informiert hat. Auch erwähnte sie am 16. März 2018 die Einstellung dieses Verfahrens und die Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Irland.
- 52 Zum anderen kann entgegen dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung nicht davon ausgegangen werden, dass vertrauliche Informationen offengelegt werden, wenn ein Verzeichnis von als angefordert identifizierten Dokumenten vorgelegt wird, in dem beispielsweise das Datum der Dokumente, ihre Art und das Organ oder die Behörde, das bzw. die sie verfasst hat, nicht aber ihr Inhalt angegeben sind.
- 53 Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass nach der oben in Rn. 35 angeführten Rechtsprechung das Bestehen einer Gefahr, den Charakter des Vertragsverletzungsverfahrens zu verändern, dessen Ablauf zu modifizieren oder die Ziele dieses Verfahrens zu beeinträchtigen, nur die Gefahr betrifft, die mit der Verbreitung des Inhalts der Dokumente verbunden ist, und nicht die Gefahr, die mit ihrer bloßen Identifizierung verbunden ist.

- 54 Insoweit geht aus den Urteilen vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission (C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 11 und 12), und vom 4. Oktober 2018, Daimler/Kommission (T-128/14, EU:T:2018:643, Rn. 14), hervor, dass die Kommission vor der Anwendung der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung im Zusammenhang mit dem Bestehen eines EU-Pilotverfahrens eine Identifizierung der Dokumente, die von den Anträgen auf Zugang zu Dokumenten erfasst waren, vorgenommen hatte.
- 55 Schließlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Verpflichtung der Kommission, in der Antwort auf den Zugangsantrag die Dokumente zu identifizieren, die ihrer Ansicht nach in eine Kategorie fallen, für die eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung gilt, dieser Vermutung ihre praktische Wirksamkeit im Sinne der oben in Rn. 38 angeführten Rechtsprechung nähme. Die Identifizierung der angeforderten Dokumente hindert die Kommission nämlich nicht daran, in der Annahme, dass die Dokumente ein EU-Pilotverfahren betreffen, von ihrer konkreten und individuellen Prüfung abzusehen.
- 56 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kommission im angefochtenen Beschluss auf die Feststellung beschränkt hat, dass die Dokumente, die als dem Antrag des Klägers entsprechend identifiziert wurden, „... einen Austausch zwischen [ihren] Dienststellen und Irland über drei EU-Pilotverfahren [enthalten]“. Anhand dieser Formulierung konnte der Kläger jedoch weder beurteilen, ob es andere Dokumente gab, die von seinem Antrag hätten erfasst sein können, noch, ob sich alle von diesem Antrag erfassten Dokumente auf diese Verfahren bezogen.
- 57 Außerdem enthält die Akte eines EU-Pilotverfahrens ihrem Gegenstand nach zwangsläufig einen Austausch zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und den Dienststellen der Kommission. Offenbar hat sich die Kommission bei der Prüfung des Zweitantrags des Klägers auf die Feststellung beschränkt, dass EU-Pilotverfahren zur Umsetzung der Rahmenbeschlüsse durch Irland eröffnet worden seien, und daraus geschlossen, dass eine Vertraulichkeitsvermutung gelte. Eine solche Antwort der Kommission genügt jedoch nicht für den Nachweis, dass sie zuvor eine konkrete Prüfung des Antrags des Klägers vorgenommen oder die vom Zugangsantrag erfassten Dokumente tatsächlich identifiziert hatte.
- 58 Daraus ergibt sich, dass die von der Kommission im angefochtenen Beschluss verwendete Formulierung nicht ausreicht, um die vom Zugangsantrag des Klägers erfassten Dokumente identifizieren zu können.
- 59 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Zugangsantrag des Klägers im vorliegenden Fall nicht „die Dokumente zu diesen EU-Pilotverfahren“ betraf, sondern „alle Dokumente betreffend die Frage, ob Irland seine Verpflichtungen aufgrund der Rahmenbeschlüsse eingehalten hat oder nicht“. Entgegen dem Vorbringen der Kommission hat der Kläger nicht eingeräumt, dass die von seinem Antrag erfassten Dokumente zu den Akten der drei EU-Pilotverfahren gehörten.
- 60 Somit bezog sich der Zugangsantrag des Klägers nicht nur auf die Dokumente im Zusammenhang mit dem Verfahren, mit dem festgestellt werden sollte, dass Irland diese Rahmenbeschlüsse nicht umgesetzt habe, sondern er war weiter gefasst als nach der von der Kommission zugrunde gelegten Auslegung.
- 61 Im Übrigen hat sich die Kommission in der mündlichen Verhandlung auf das Urteil vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission (T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185), berufen, um geltend zu machen, dass die Frage der Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung mit der im vorliegenden Fall aufgeworfenen Frage identisch sei und dass das Gericht in jener Rechtssache ihre Weigerung, ein Verzeichnis des im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens im Bereich staatlicher Beihilfen erfolgten Schriftwechsels zwischen ihr und einem Beschwerdeführer zu übermitteln, für rechtmäßig befunden habe.

- 62 Die Rechtssache, in der das Urteil vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission (T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185), ergangen ist, ist jedoch mit der vorliegenden Rechtssache nicht vergleichbar. Denn in jener Rechtssache gingen die betreffenden Dokumente, zumindest ihrer Art nach, bereits aus dem Zugangsantrag hervor, und der Antragsteller hatte grundsätzlich die Möglichkeit, geltend zu machen, dass ein Dokument von der Anwendung der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung nicht erfasst sei (Urteil vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission, T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185, Rn. 5, 74 und 75).
- 63 Nach alledem musste die Kommission, um die Vermutung der Zugehörigkeit der angeforderten Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren anwenden zu können, im angefochtenen Beschluss zunächst die vom Zugangsantrag erfassten Dokumente identifizieren, diese sodann nach Kategorien oder als Dokumente einer bestimmten Verwaltungsakte einstufen und schließlich feststellen, dass sie Teil eines EU-Pilotverfahrens seien, was ihr dann erlaubt, eine allgemeine Vermutung anzuwenden.
- 64 Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission jedoch auf die Feststellung beschränkt, dass es drei EU-Pilotverfahren zur Umsetzung der Rahmenbeschlüsse durch Irland gebe und dass der Antrag des Klägers daher Dokumente betreffe, für die die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung gelte. Der angefochtene Beschluss enthält schlicht die Feststellung, dass der Zugang zu drei EU-Pilotverfahren zu verweigern ist, er enthält aber keine Rechtfertigung in Bezug auf die vom Kläger angeforderten Dokumente.
- 65 Der Kläger macht daher zu Recht geltend, dass er, da ihm nicht bekannt gewesen sei, welche Dokumente die Kommission als seinem Zugangsantrag entsprechend identifiziert habe, nicht in der Lage gewesen sei, die Vertraulichkeitsvermutung zu widerlegen.
- 66 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Identifizierung der vom Zugangsantrag erfassten Dokumente im angefochtenen Beschluss erforderlich ist, damit das Gericht seine Kontrolle ausüben und prüfen kann, ob die Kommission zu der Annahme berechtigt war, dass die angeforderten Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren gehören.
- 67 Somit ist festzustellen, dass die Kommission dadurch, dass sie im angefochtenen Beschluss die vom Zugangsantrag des Klägers erfassten Dokumente nicht identifiziert hat, die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit hinsichtlich der Dokumente eines EU-Pilotverfahrens fehlerhaft angewendet und somit einen Rechtsfehler bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 begangen hat.
- 68 Daraus folgt, dass dem ersten Klagegrund stattzugeben und der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären ist, ohne dass der zweite vom Kläger geltend gemachte Klagegrund geprüft zu werden braucht.

Kosten

- 69 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag des Klägers die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss C(2018) 6642 final der Kommission vom 4. Oktober 2018 über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten betreffend die Frage, ob Irland seine Verpflichtungen aufgrund des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft eingehalten hat oder nicht, wird für nichtig erklärt.**
2. **Die Kommission trägt die Kosten.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Mai 2020.

Unterschriften