

- 552369 -

Übersetzung

T-188/12 - 44

Streithilfeschriftsatz

Rechtssache T-188/12*

Schriftstück eingereicht von:

Schwedische Regierung

Übliche Bezeichnung der Rechtssache:

Breyer

Eingangsdatum:

13. Dezember 2012

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DE

Regierungskanzlei

13.12.2012

Außenministerium

Rechtssekretariat

An den Gerichtshof der Europäischen Union

Streithilfeschriftsatz

der schwedischen Regierung, vertreten durch die stellvertretende Ministerialdirigentin Charlotta Meyer-Seitz, Außenministerium, 103 39 Stockholm, gemäß Art. 40 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 116 § 4 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, eingereicht in der

Rechtssache T-188/12

Patrick Breyer

gegen

Europäische Kommission

wegen Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 3. April 2012, dem Kläger Patrick Breyer keinen Zugang zu den Schriftsätzen Österreichs im Verfahren C-189/09 zu gewähren, die der Gerichtshof der Europäischen Union an die Europäische Kommission übermittelt hat.

[Or. 2]

Antrag

- 1 Die schwedische Regierung unterstützt den Antrag von Patrick Breyer auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 3. April 2012 zum Az. Ares(2012)399467, soweit dem Kläger der Zugang zu den Schriftsätzen Österreichs in der Rechtssache C-189/09 der Europäischen Kommission gegen die Republik Österreich verweigert wird.

Begründung

- 2 Die Kommission hat die Ablehnung des Antrags von Patrick Breyer damit begründet, die streitgegenständlichen Dokumente unterlägen nicht dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Transparenzverordnung). Nach dem Verständnis der schwedischen Regierung hat die Kommission ihre Haltung im Wesentlichen wie folgt begründet. Nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV sei der

Gerichtshof der Europäischen Union nur verpflichtet, Zugang zu Dokumenten zu gewähren, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Da es sich bei den Dokumenten im Besitz der Kommission nur um Abschriften von Dokumenten handele, deren Originale sich beim Gerichtshof befänden und die zudem von einem Mitgliedstaat stammten, unterlägen diese im Besitz der Kommission befindlichen Dokumente nicht dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) 1049/2001. Dies folge daraus, dass die Originaldokumente beim Gerichtshof nicht der Verordnung (EG) 1049/2001 unterlägen und Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV andernfalls leerlaufen würde.

- 3 Patrick Breyer führt zur Begründung seiner Klage aus, die Kommission habe Art. 2 Abs. 3 der Transparenzverordnung fehlerhaft angewendet. Entgegen der Auffassung der Kommission würden an den Gerichtshof gerichtete Schriftsätze eines Mitgliedstaates (hier: Österreichs), von denen die Kommission als Prozesspartei Abschriften erhalten habe, dem Anwendungsbereich der Transparenzverordnung unterliegen.
- 4 Die schwedische Regierung schließt sich den Ausführungen von Patrick Breyer an und vertritt die Auffassung, dass die Auslegung der Kommission im Lichte von Art. 15 AEUV der Transparenzverordnung fehlerhaft und mit Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 3 Buchst. a [Or. 3] dieser Verordnung unvereinbar ist. An und für sich ist es zutreffend, dass der Gerichtshof gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV nur verpflichtet ist, Zugang zu Dokumenten zu gewähren, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Sollte also beim Gerichtshof ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten gestellt werden, welche dessen Rechtsprechungstätigkeit betreffen, wäre die Transparenzverordnung nicht anwendbar. Der Sachverhalt in der vorliegenden Rechtssache liegt jedoch völlig anders, da sich der Antrag des Klägers auf Dokumente bezieht, welche der Kommission als Partei in einem Verfahren vor dem Gerichtshof von diesem übermittelt worden sind. Da sich die Dokumente im Besitz der Kommission befinden und eindeutig mit Maßnahmen zusammenhängen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, unterliegen die Dokumente dem Anwendungsbereich der Transparenzverordnung. Die Regierung begründet ihre Auffassung im Einzelnen wie folgt.

Ausführungen

- 5 Die Geltung des Prinzips der größtmöglichen Transparenz für die Arbeit der Organe folgt aus Art. 1 EUV, Art. 15 AEUV und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Der Einblick der Öffentlichkeit in die Arbeit der Organe ist, wie auch von der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt worden ist, ein Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft.¹

¹ – Siehe beispielsweise das Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P, Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen den Rat der Europäischen Union, Slg. 2008 I-4723.

Transparenz muss also der Ausgangspunkt für eine Auslegung der unionsrechtlichen Vorschriften über das Recht auf Dokumenteneinsicht und auf Zugang zu Dokumenten sein.

- 6 In der vorliegenden Rechtssache ist selbstverständlich von keiner Seite angezweifelt worden, dass die Kommission eines der Organe ist, gegenüber dem ein Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß Art. 15 AEUV und der Transparenzverordnung besteht. Außerdem ist unbestritten, dass für Dokumente der Kommission keine Ausnahme gilt, die der Ausnahme nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV für bestimmte Dokumente im Besitz des Gerichtshofs entspricht. Vorliegend geht es um die Frage, wie die Transparenzverordnung im Lichte von Art. 15 AEUV auszulegen ist. **[Or. 4]**
- 7 Nach Art. 2 Abs. 3 der Transparenzverordnung gilt diese Verordnung für *„alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden“*. Der Begriff *„Dokument“* wird in Art. 3 Buchst. a dieser Verordnung definiert als *„Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen.“*
- 8 *Erstens* ergibt sich aus dem klaren Wortlaut von Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Buchst. a der Transparenzverordnung, dass die Verordnung *„alle Dokumente“* erfasst und somit nicht zwischen Originalen und Abschriften unterscheidet. Der Wortlaut der in Rede stehenden Bestimmungen bietet also keine Stütze für die Auffassung der Kommission, Abschriften von Dokumenten des Gerichtshofs würden von der Transparenzverordnung nicht erfasst.
- 9 *Zweitens* beinhaltet der Begriff *„alle Dokumente“* in Art. 2 Abs. 3 der Transparenzverordnung, dass es für die Frage nach dem Anwendungsbereich dieser Verordnung ohne Bedeutung ist, woher das Dokument ursprünglich stammt. Wenn, wie in der vorliegenden Rechtssache, gegenüber der Kommission ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument gestellt wird, das im Besitz der Kommission ist, ist die Transparenzverordnung anwendbar. Dies gilt unabhängig davon, ob das Dokument von einem anderen Organ, einem Gericht, einem Mitgliedstaat oder einer Einzelperson stammt. Wie der Gerichtshof unter Verweis auf den zehnten Erwägungsgrund und Art. 2 Abs. 3 dieser Verordnung in seinem Urteil in der Rechtssache C-64/05 P, Schweden/Kommission², ausdrücklich festgestellt hat, fallen Dokumente, die Organe von den Mitgliedstaaten

² – Siehe insbesondere die Randnrn. 55, 56 und 67 des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-64/05 P, Königreich Schweden/Kommission der Europäischen Gemeinschaften u. a., Slg. 2007, I-11389.

erhalten haben, in den Anwendungsbereich der Transparenzverordnung. Würde man die Auffassung der Kommission akzeptieren, dass die Herkunft eines Dokuments für die Anwendbarkeit der Transparenzverordnung von Bedeutung sei,³ würde dies dazu führen, dass Dokumente im Besitz der Organe, die z. B. von Einzelpersonen oder einem Drittstaat stammen, [Or. 5] nicht in den Anwendungsbereich der Transparenzverordnung fielen, und zwar, weil diese Einzelpersonen und Staaten, ebenso wie der Gerichtshof im Rahmen seiner rechtsprechenden Tätigkeit, nicht verpflichtet seien, nach der Transparenzverordnung Zugang zu Dokumenten zu gewähren. Eine derartige Auslegung dieser Verordnung ist selbstverständlich nicht richtig und findet weder im Primärrecht noch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Stütze.⁴

- 10 *Drittens* hält die schwedische Regierung die Auffassung der Kommission, die in Rede stehenden Dokumente fielen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission, für unzutreffend⁵. Die Kommission hat zur Begründung dieser Auffassung auf den zweiten Erwägungsgrund der Transparenzverordnung verwiesen und geltend gemacht, dass die Dokumente keine Entscheidungsprozesse im Bereich der Verwaltungstätigkeit der Kommission betreffen.⁶ Die Regierung stellt hierzu fest, dass die in Rede stehenden Dokumente ein abgeschlossenes Vertragsverletzungsverfahren betreffen, in dem die Kommission die Republik Österreich nach Art. 258 AEUV verklagt hatte. Die Dokumente stehen somit ganz offensichtlich in einem Zusammenhang mit Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen.
- 11 Die Kommission hat in Randnr. 21 der Klagebeantwortung auf die Ausführungen des Gerichtshofs im sog. API-Urteil verwiesen, wonach „*die beim Gerichtshof im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze ganz besondere Merkmale aufweisen, da sie ihrem Wesen nach sehr viel mehr Teil der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs sind als Teil der Verwaltungstätigkeit der Kommission*“⁷. Die Kommission hat in Randnr. 23 der Klagebeantwortung auch darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in diesem Urteil ausgeführt hat: „*Sowohl aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Verträge als auch aus der Systematik der Verordnung Nr. 1049/2001 und dem Sinn und Zweck der Rechtsvorschriften der Union auf diesem Gebiet geht hervor, dass die Rechtsprechungstätigkeit als solche vom Anwendungsbereich des in diesen Rechtsvorschriften*

³ – Siehe beispielsweise Randnr. 31 der Klagebeantwortung der Kommission.

⁴ – Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-135/11 P, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, noch nicht veröffentlicht.

⁵ – Siehe Randnrn. 22 und 38-41 der Klagebeantwortung der Kommission.

⁶ – Siehe Randnrn. 40 und 41 der Klagebeantwortung der Kommission.

⁷ – Siehe Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-514/07 P, Schweden/API und Kommission, C-528/07 P, API/Kommission, und C-532/07 P, Kommission/API (im Folgenden API-Urteil), Slg. 2010 I-8533, Randnr. 77.

*geregelt Rechts auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist*⁸. Die Kommission zieht daraus den Schluss, der Kläger könne aus der Transparenzverordnung kein Recht auf Zugang zu den [Or. 6] in Rede stehenden Dokumenten herleiten, da diese der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs zuzuordnen seien.

- 12 Nach Auffassung der schwedischen Regierung hat die Kommission aus dem API-Urteil allzu weitgehende Schlüsse gezogen, die bei der Entscheidung der vorliegenden Rechtssache nicht zugrunde gelegt werden können. Wie aus diesem Urteil hervorgeht, machte die Kommission damals nicht geltend, dass die Dokumente nicht in den Anwendungsbereich der Transparenzverordnung fielen, sondern verweigerte der Klägerin den Zugang zu den Dokumenten unter Verweis auf einige der in Art. 4 dieser Verordnung aufgeführten Ausnahmen zum Schutze der Vertraulichkeit⁹. Außerdem war der Gerichtshof der Auffassung, dass der Umstand, dass die Transparenzverordnung kein Recht auf Zugang zu den beim Gerichtshof im Rahmen von Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen gewährt, bei der Auslegung der Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung zu *berücksichtigen* sei (Hervorhebung nur hier)¹⁰. Da die Prüfung, ob eine Ausnahmeregelung zum Schutze der Vertraulichkeit nach der Transparenzverordnung einschlägig ist, voraussetzt, dass das fragliche Dokument in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt, bedeuten die Ausführungen des Gerichtshofs vielmehr, dass der Schriftsatz eines Mitgliedstaats, den die Kommission vom Gerichtshof in ihrer Eigenschaft als Partei erhalten hat, auch unter die Verordnung fällt. Der Umstand, dass sich ein Dokument, das sich beim Gerichtshof befindet, dessen Rechtsprechungstätigkeit zuzuordnen ist, hat natürlich keinen Einfluss darauf, dass eine bei der Kommission befindliche Abschrift dieses Dokuments unmittelbar mit Maßnahmen zusammenhängt, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen. Somit besteht nach der Transparenzverordnung ein Recht auf Zugang zu einem solchen im Besitz der Kommission befindlichen Dokument. Ob das fragliche Dokument möglicherweise der Geheimhaltung nach der Transparenzverordnung unterliegen kann, ist eine andere Frage (siehe unten Rn. 15).
- 13 *Viertens* versteht die schwedische Regierung das Vorbringen der Kommission zur Begründung ihrer Auffassung so, dass sie auch geltend macht, dass die fraglichen Dokumente bei der Kommission nicht im Sinne des Art. 2 Abs. 3 der Transparenzverordnung *eingegangen seien*¹¹. Der schwedischen Regierung fällt es schwer, diesem Gedankengang der Kommission zu folgen. Es scheint unbestritten, dass der Gerichtshof die Dokumente an die Kommission übermittelt hat, [Or. 7] diese im dortigen

⁸ – Siehe API-Urteil, Randnr. 79.

⁹ – Siehe API-Urteil, z. B. Randnrn. 12-15.

¹⁰ – Siehe API-Urteil, Randnrn. 99 und 100.

¹¹ – Siehe Randnrn. 44-46 der Klagebeantwortung der Kommission.

Eingangsregister verzeichnet worden sind und sich noch im Besitz der Kommission befinden. Der Umstand, dass es sich bei den Dokumenten um Abschriften handelt und der Mitgliedstaat die Dokumente nicht unmittelbar an die Kommission adressiert hat oder die Dokumente beim Gerichtshof von der Ausnahmeregelung des Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV erfasst werden, ändert nichts daran, dass die Dokumente gemäß Art. 2 Abs. 3 der Transparenzverordnung bei der Kommission *eingegangen* sind und sich *in deren Besitz befinden*.

- 14 *Fünftens* führt die von der Kommission vertretene Auslegung der Transparenzverordnung zu einer erheblichen Einschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung, die im Widerspruch zum Grundsatz der größtmöglichen Transparenz steht, welcher für die Arbeit der Unionsorgane gilt¹². Wenn der Unionsgesetzgeber die Absicht gehabt hätte, den Anwendungsbereich der Transparenzverordnung dergestalt zu beschränken, dass Dokumente, die vom Gerichtshof bei der Kommission eingehen und von einem Mitgliedstaat stammen, nicht erfasst sein sollten, hätte er dies im Vertrag oder in der Transparenzverordnung deutlich zum Ausdruck bringen müssen.
- 15 Schließlich möchte die Regierung kurz auf die Behauptung der Kommission eingehen, die Ausnahmeregelung für Dokumente des Gerichtshofs in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV würde wirkungslos, wenn Abschriften von Dokumenten des Gerichtshofs, die einem anderen Organ übermittelt worden seien, unter die Transparenzverordnung fielen¹³. Wie der Gerichtshof in Randnr. 84 des API-Urteils feststellt, ergibt sich sowohl aus Art. 255 EGV (nunmehr Art. 15 AEUV) als auch aus der Transparenzverordnung, dass die Beschränkungen der Geltung des Transparenzgrundsatzes hinsichtlich der Rechtsprechungstätigkeit dieselbe Zielsetzung verfolgen, nämlich zu gewährleisten, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe ausgeübt wird, ohne den Schutz der Gerichtsverfahren zu beeinträchtigen. Die Regierung möchte hier betonen, dass sie nicht in Frage stellt, dass die in Rede stehenden Dokumente an und für sich, jedenfalls zum Teil, unter die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 zum Schutze der Vertraulichkeit bei Gerichtsverfahren und Rechtsberatung fallen können. Allerdings ist diese Frage in der vorliegenden Rechtssache nicht zu prüfen, da die Kommission die Transparenzverordnung gar nicht für **[Or. 8]** anwendbar gehalten hat. Die Frage ist aber dennoch von Bedeutung, da die Transparenzverordnung durch die in Art. 4 niedergelegten Ausnahmen zum Schutze der Vertraulichkeit nach einer Einzelfallprüfung des Inhalts eines jeden Dokuments und nach einer Abwägung mit dem öffentlichen Interesse auf Zugang die Möglichkeit eröffnet, sensible Angaben zu schützen. Hierdurch wird der Ausgleich zwischen dem Recht auf Zugang zu den Dokumenten

¹² – Siehe oben Randnr. 5.

¹³ – Siehe Randnr. 25 der Klagebeantwortung der Kommission.

der Organe und dem Schutz der Gerichtsverfahren gewährleistet, den der Gesetzgeber und der Gerichtshof wollen und der dazu führt, dass die Anwendung der Transparenzverordnung auf die in Rede stehenden Dokumente nicht im Widerspruch zu der in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV für Dokumente des Gerichtshofs vorgesehenen Ausnahme steht und dieser Ausnahmeregelung auch nicht ihre Wirkung nimmt.

Charlotta Meyer-Seitz