

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8. Mai 2015
Sj.f(2015)2139814

Dokumente in Gerichtsverfahren

**AN DEN PRÄSIDENTEN UND DIE MITGLIEDER
DES GERICHTSHOFS**

Rechtsmittel

nach Artikel 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union eingelegt durch die

Europäische Kommission, vertreten durch [REDACTED]
Rechtsberater; Zustellungsanschrift: [REDACTED] Mitglied des Juristischen Dienstes
Bâtiment BECH, L-2721 Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

andere Parteien des Verfahrens im ersten Rechtszug:

Patrick Breyer,

Kläger,

Königreich Schweden,

Republik Finnland,

Streithelfer

1. Mit diesem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission), das Urteil des Gerichts vom 27. Februar 2015 in der Rechtssache T-188/12, Breyer / Kommission (im Folgenden: angefochtenes Urteil) insoweit aufzuheben, als das Gericht den Beschluss der Kommission vom 3. April 2012, mit dem die Kommission es ablehnte, dem Kläger umfassenden Zugang zu Dokumenten betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2006/24 durch die Republik Österreich sowie zu Dokumenten, die sich auf die Rechtssache beziehen, in der das Urteil vom 29. Juli 2010, Kommission/Österreich (C-189/09, EU:C:2010:455) ergangen ist, zu gewähren (im Folgenden: streitiger Beschluss) für nichtig erklärt hat, soweit mit diesem Beschluss der Zugang zu den von der Republik Österreich im Rahmen dieser Rechtssache eingereichten Schriftsätzen verweigert wurde.

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

2. Das Gericht hat den rechtlichen Rahmen und die Vorgeschichte des Rechtsstreits in erster Instanz in den Randnrn. 1 – 15 des angefochtenen Urteils dargelegt.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

3. Mit seiner am 30. April 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenen Klageschrift erhob Herr Patrick Breyer Klage auf Nichtigklärung u. a. des streitigen Beschlusses. Er stützte seine Klage auf einen einzigen Klagegrund mit dem er im Wesentlichen einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 rügte.
4. In Punkt 1 des Tenors des angefochtenen Urteils hat das Gericht den streitigen Beschluss für nichtig erklärt, soweit mit diesem Beschluss der Zugang zu den von der Republik Österreich im Rahmen dieser Rechtssache eingereichten Schriftsätzen verweigert wurde.
5. Zu dem geltend gemachten Klagegrund hat das Gericht im Wesentlichen ausgeführt, dass die in Rede stehenden Schriftsätze Dokumente im Sinne von Art. 2 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 sind und folglich in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen (Randnr 35 – 63 des angefochtenen Urteils). Es hat weiterhin ausgeführt, dass Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 auf die in Rede stehenden Schriftsätze nicht wegen deren besonderen Wesens entgegensteht (Randnr 64 – 112 des angefochtenen Urteils).

Zum Rechtsmittel

6. Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf einen einzigen Rechtsmittelgrund. Sie rügt die Auslegung von Art. 15 Abs. 3 AEUV, die das Gericht seiner Schlussfolgerung zugrunde gelegt hat, dass diese Vorschrift der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 auf die in Rede stehenden Schriftsätze nicht wegen deren besonderen Wesens entgegensteht.
7. Vorab betont die Kommission, dass das vorliegende Verfahren eine neue Rechtsfrage aufwirft, die von hinreichender Bedeutung ist, um einer Klärung durch den Gerichtshof zu bedürfen. Dessen bisherige Rechtsprechung betrifft lediglich den Zugang zu Schriftsätzen von Verfahrensbeteiligten während eines anhängigen Verfahrens, jedoch weder zu Schriftsätzen von anderen Verfahrensbeteiligten als von der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 erfassten Organen noch zu anderen Arten von Dokumenten innerhalb einer Verfahrensakte. Unter institutionellen Gesichtspunkten erscheint es angezeigt, dem Gerichtshof die Entscheidung über diese Frage in Bezug auf Dokumente zu überlassen, die im Zusammenhang mit seiner eigenen Rechtsprechungstätigkeit stehen und sich zum ersten Mal seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zur Frage des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu äußern.
8. Zur Auslegung von Art. 15 Abs. 3 AEUV vertritt die Kommission folgende Position:
9. Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV normiert als Regel ein allgemeines Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Dieses Recht entspricht dem Willen, der in dem durch den Vertrag von Amsterdam in das Primärrecht eingefügten Art. 1 Abs. 2 EUV seinen Ausdruck gefunden hat und wonach dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe knüpft an deren demokratischen Charakter an. Die sich aus einer größeren Transparenz ergebenden Vorteile bestehen in einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System (in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco / Rat, verb. Rs. C-39/05 P u. C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, Randnm. 34 u. 45). Das durch Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV begründete Recht auf Zugang zu den Dokumenten bezieht sich auf

die von den genannten Stellen erstellten Dokumente. Weiterhin enthält Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Verordnungen über die allgemeinen Grundsätze und die Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts. Schließlich sieht Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV vor, dass der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank dem Art. 15 Abs. 3 AEUV nur dann unterliegen, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

10. Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV bezieht sich auf den gesamten dritten Absatz von Art. 15 AEUV. Die Bestimmung stellt daher nicht nur eine Ausnahme in Bezug auf das in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV normierte Recht auf Zugang dar sondern auch ein Verbot für den Unionsgesetzgeber, das Zugangsrecht durch eine auf Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV gestützte Verordnung auf die von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV erfassten Dokumente auszudehnen.
11. Die in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV normierte Ausnahme ist nach Auffassung der Kommission *ratione materiae* zu definieren und umfasst (a priori und unter Vorbehalt der Ausführungen in den nachfolgenden Randnrn. 12 – 14) sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit der Rechtsprechungstätigkeit der Unionsgerichte. Dieser Ausschluss der betreffenden Dokumente von den allgemeinen Regeln über den Zugang zu Dokumenten – hat seinen tragenden Grund in der besonderen Natur der rechtsprechenden Tätigkeit und in der Verfahrensautonomie des Gerichtshofs. In gleicher Weise hat etwa der Ausschluss der Dokumente im Zusammenhang mit der nicht administrativen, also geldpolitischen Tätigkeit der Europäischen Zentralbank seinen tragenden Grund in der besonderen Natur der geldpolitischen Tätigkeit.
12. Die Unionsgerichte gewähren daher am Verfahren nicht beteiligten Personen Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte nach besonderen Regeln, nämlich der Satzung des Gerichtshofs und der hierauf gestützten "Dienstsanweisung für den Kanzler" des Gerichts¹. Nach deren Art. 5 Abs. 8 darf eine am Verfahren nicht beteiligte Person die Akten der Rechtssache oder die

¹ Der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Verwaltungsaufgaben des Gerichtshofs ist geregelt im Beschluss vom 11 Dezember 2012 über den Zugang zu Dokumenten über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die vom Gerichtshof der Europäischen Union in Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben verwahrt werden (ABl. 2013 C 38, S. 2).

Verfahrensschriftstücke nur einsehen, wenn der Präsident oder, wenn die Rechtssache noch anhängig ist, der Präsidenten des mit ihr befassten Spruchkörpers dies auf einen schriftlichen und mit eingehender Begründung für das berechtigte Interesse an der Akteneinsicht versehenen Antrag und nach Anhörung der Parteien ausdrücklich genehmigt hat.

13. Ein von einem Organ bei den Unionsgerichten eingereichter Schriftsatz hat eine Doppelnatur: Er unterfällt zugleich dem allgemeinen Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV (da es sich um ein "Dokument{ } der Organe" im Sinne dieser Bestimmung handelt) und der Ausnahme in Bezug auf die Dokumente im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV.
14. Angesichts dieser Schwierigkeit hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg, EU:C:2010:541), im Wesentlichen entschieden, dass bei den Unionsgerichten eingereichte Schriftsätze der Kommission dem allgemeinen Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe im Sinne des heutigen Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV unterfallen und dass seine Verbreitung nur aufgrund der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmen verweigert werden kann, insbesondere derjenigen zum "*Schutz von Gerichtsverfahren*" in Art. 4 Abs. 2, 2. Spiegelstrich. Diese Ausnahme gelangt im Prinzip solange zur Anwendung, wie das gerichtliche Verfahren anhängig, also noch nicht durch Rücknahme des verfahrenseinleitenden Antrags oder durch Entscheidung beendet ist. Ohne Zweifel gilt die *ratio decidendi* des Urteils API ebenfalls für bei den Unionsgerichten eingereichte Schriftsätze anderer Organe und Einrichtungen der Union. Die Kommission weist allerdings *en passant* darauf hin, dass das Urteil API in Bezug auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ergangen ist, durch den die in Artikel 15 Abs. 3, Unterabs. 4 AEUV enthaltene Regelung in das Primärrecht eingefügt worden ist.
15. Daher ist anzunehmen, dass die in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV normierte Ausnahme wiederum eine Rückausnahme enthält und zwar für diejenigen Dokumente im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte, die von einem Organ erstellt worden sind, d. h. insbesondere für dessen Schriftsätze.

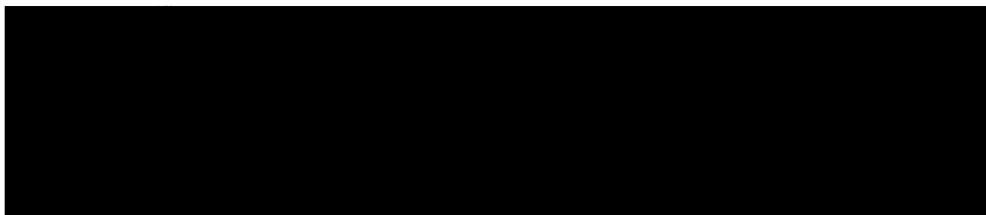
16. Dagegen kommt den nicht von einem Organ erstellten Dokumenten im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte – also insbesondere den Schriftsätzen anderer Parteien wie Mitgliedstaaten oder Privater aber ebenso Beweismitteln (sofern es sich nicht um von einem Organ erstellte Dokumente handelt) sowie der Akte des Ausgangsverfahrens im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens – die in Randnr. 13 beschriebene Doppelnatur nicht zu. Denn es handelt sich nicht um "Dokumente{ } der Organe" im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV.
17. Es trifft zwar zu, dass Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Unionsbürgern das Recht auf Zugang zu Dokumenten auch auf solche Dokumente erstreckt, die bei einem Organ "eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden". Damit geht das Zugangsrecht nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 *ratione materiae* über dasjenige hinaus, was von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV gefordert wird bzw. im Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung von Art. 255 EG gefordert wurde. Jedoch ist wie bereits oben in Rn. 10 ausgeführt – der Unionsgesetzgeber durch Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV daran gehindert, ein Recht auf Zugang zu anderen als von einem Organ erstellten Dokumenten im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte vorzusehen.
18. Dies wäre lediglich dann anders, wenn die in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV normierte Ausnahme nicht *ratione materiae* sondern *ratione personae* zu definieren wäre, wenn also lediglich der Gerichtshof, nicht aber die anderen Organe, von der Anwendung von Art. 15 Abs. 3 AEUV in Bezug auf Dokumente im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte eximiert wäre. Eine solche Auslegung ergäbe jedoch keinen vernünftigen Sinn. Denn eine an einem Verfahren vor den Unionsgerichten nicht beteiligte Person könnte nach Beendigung des Verfahrens Zugang zu der gesamten Verfahrensakte durch ein an einem Verfahren vor den Unionsgerichten beteiligtes Organ erhalten, unter Umgehung der oben in Randnr. 11 *in fine* genannten besonderen Regeln.
19. Die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 1049/2001 bemisst sich zwar nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt ihres Erlasses, der vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erfolgt ist, durch den die in Artikel 15 Abs. 3, Unterabs. 4 AEUV enthaltene Regelung in das Primärrecht eingefügt worden ist. Gleichwohl war das Gericht im Hinblick auf die letztgenannte Vorschrift verpflichtet, Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr.

1049/2001 eng auszulegen und zwar in dem Sinne, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 auf andere als von einem Organ erstellte Dokumente im Zusammenhang mit Rechtsprechungstätigkeiten der Unionsgerichte keine Anwendung findet. Da das Gericht eine solche Auslegung nicht vorgenommen hat, hat es das Unionsrecht verletzt.

20. Da zur Entscheidung des Rechtsstreits keine weiteren tatsächlichen Feststellungen erforderlich sind, ist dieser im Sinne von Art. 61, 1. Unterabs. der Satzung des Gerichtshofs zur Entscheidung reif. Der Gerichtshof kann daher den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden.

Aus den vorstehenden Gründen beantragt die Kommission,

- das angefochtene Urteil aufzuheben;
- abschließend in der Sache zu entscheiden und die Klage abzuweisen;
- dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.



Prozessvertreter der Kommission