



Eingangsdatum : 05/01/2016

Streithilfeschriftsatz

Rechtssache C-213/15 P*

Schriftstück eingereicht von:

Königreich Spanien

Übliche Bezeichnung der Rechtssache:

Kommission/Breyer

Eingangsdatum:

4. November 2015

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Ministerium
für auswärtige Angelegenheiten
und Zusammenarbeit

Staatssekretariat für die
Europäische Union

Abogacía del Estado ante el Tribunal
de Justicia de la Unión Europea

STREITHILFESCHRIFTSATZ DES KÖNIGREICHS SPANIEN

IN DER RECHTSSACHE C-213/15 P

KOMMISSION

GEGEN

BREYER

AN DEN GERICHTSHOF

DAS KÖNIGREICH SPANIEN,

vertreten durch [REDACTED] Abogada del Estado de la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, als Bevollmächtigte, ist mit der Zustellung über e-Curia einverstanden und reicht in dem Verfahren über das Rechtsmittel der Kommission gegen das Urteil des Gerichts vom 27. Februar 2015 gemäß Art. 132 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union seinen Streithilfeschriftsatz ein.

[Or. 2]

I. EINLEITENDE ERWÄGUNGEN

- 1 Am 27. Februar 2015 erließ das Gericht sein Urteil in der Rechtssache T-188/12, mit dem es den Beschluss der Kommission vom 3. April 2012 (Ares [2012] 399467), mit dem der Zugang zu den von Österreich im Rahmen der Rechtssache Kommission/Österreich (C-189/09, EU:C:2010:455) eingereichten Schriftsätzen verweigert wurde, da diese Schriftsätze nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen, für nichtig erklärte.
- 2 Die Europäische Kommission hat gegen dieses Urteil, da es im Sinne von Art. 58 der Satzung des Gerichtshofs das Unionsrecht verletze, ein Rechtsmittel erhoben,

das sie auf einen einzigen Rechtsmittelgrund – die unzutreffende Auslegung von Art. 15 Abs. 3 AEUV – gestützt hat.

- 3 Die Kommission ist der Ansicht, dass dieser Artikel der Anwendung 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 Kommission¹ (im Folgenden: Verordnung Nr. 1049/2001) auf die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze entgegenstehe². Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei eng auszulegen und nicht auf Dokumente anwendbar, die mit der Rechtsprechungstätigkeit im Zusammenhang stünden, und die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze fielen unter diese Kategorie.
- 4 Es handele sich zudem um eine neuartige Frage, da der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 nach der Annahme des Vertrags von Lissabon ausgelegt werden müsse. Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV³ verbiete es dem Unionsgesetzgeber, den Anwendungsbereich des Transparenzgrundsatzes durch eine auf Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV⁴ gestützte Verordnung auszuweiten.

[Or. 3]

- 5 Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV müsse anhand seines sachlichen Anwendungsbereichs definiert werden, da er sich auf die Rechtsprechungstätigkeit beziehe und eine Ausnahme im umgekehrten Sinne enthalte, durch die es dem Unionsgesetzgeber verwehrt sei, ein Recht auf Zugang zu Dokumenten zu regeln, die im Zusammenhang mit der Rechtsprechungstätigkeit stünden.
- 6 Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV erfasse Dokumente, die sich im Besitz eines Organs befänden und mit der Rechtsprechungstätigkeit im Zusammenhang stünden (Erklärungen der Mitgliedstaaten, Beweismittel und Verfahrensakten). Da sie keine Dokumente eines Organs (im Sinne vom Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV)⁵ seien und auch nicht die Doppelnatur aufwiesen, die den

¹ – ABl. L 145, S. 3.

² – Im vorliegenden Schriftsatz werden als Gerichtsverfahren die Verfahren bezeichnet, in denen das Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union (Gerichtshof, Gericht und Gericht für den öffentlichen Dienst) entscheidet.

³ – „Dieser Absatz gilt für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.“

⁴ – „Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.“

⁵ – „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für

Verfahrensschriftsätzen der Kommission zukomme, seien die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze vom Anwendungsbereich des Zugangsrechts des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgenommen.

- 7 Das Königreich Spanien ist ebenso wie die Kommission der Ansicht, dass die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Dokumente vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgenommen sind. Art. 15 Abs. 3 AEUV steht, wie die Europäische Kommission ausführt, in der Tat einer Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 auf diese Dokumente entgegen.
- 8 Im Folgenden legt das Königreich Spanien, das sich wegen der Bedeutung und der Neuartigkeit der streitigen Frage gezwungen sieht, einen ausführlicheren Verfahrensschriftsatz einzureichen, seinen Standpunkt dar.

II. EINE ANWENDUNG DER VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001 AUF SCHRIFTSÄTZE, DIE DIE MITGLIEDSTAATEN IM RAHMEN EINES GERICHTSVERFAHRENS EINGEREICHT HABEN, IST NICHT MÖGLICH

- 9 Das Problem, das sich im vorliegenden Rechtsmittelverfahren stellt, besteht in der Feststellung, ob Schriftsätze, die die Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereicht haben, Teil der Rechtsprechungstätigkeit sind oder nicht und ob sie in Anbetracht dieser Natur vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgenommen sind. Im Rahmen dieser Feststellung ist die zutreffende Auslegung von Art. 15 Abs. 3 AEUV, der einen rechtlichen Rahmen für die Voraussetzungen und Bedingungen für den Zugang zu den **[Or. 4]** Dokumenten der Organe schafft, von grundlegender Bedeutung. Darüber hinaus ist das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und 532/07 P, EU:C:2010:541; im Folgenden: Urteil Schweden u. a./API) und Kommission zu berücksichtigen.
- 10 Der Klarheit halber wird in einem ersten Schritt dargelegt, weshalb es sich um Schriftsätze handelt, die Teil der Rechtsprechungstätigkeit sind und gemäß Art. 15 Abs. 3 AEUV von der Transparenzregelung und auch der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgenommen sind, und in einem zweiten Schritt, weshalb der Gedankengang des Gerichtshofs im Urteil Schweden u. a./API und Kommission bezüglich der Verfahrensschriftsätze der Kommission, die seiner Ansicht nach der Verordnung Nr. 1049/2001 unterliegen, nicht „entsprechend“ übertragen werden kann.

diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.“

1. Die von den Mitgliedstaaten eingereichten Schriftsätze sind Dokumente, die Teil der Rechtsprechungstätigkeit gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV sind

- 11 Ausgangspunkt muss sein, dass es sich um Dokumente handelt, die Teil der Rechtsprechungstätigkeit sind und daher von dem in Art. 15 Abs. 3 AEUV geregelten Recht auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen sind.
- 12 Dies ergibt sich aus Art. 15 Abs. 3 AEUV selbst, bei dessen Auslegung wie bei jeder Unionsrechtsvorschrift nicht nur sein Wortlaut, sondern auch sein Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der er gehört, verfolgt werden, sowie gegebenenfalls die Entstehungsgeschichte dieser Regelung zu berücksichtigen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 34, und Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, Rn. 31).

a) Wortlaut

- 13 Art. 15 AEUV, der den Zugang zu Dokumenten regelt, sieht in Abs. 3 Unterabs. 4 ausdrücklich vor, dass „[d]ieser Absatz ... für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann [gilt], wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“.
- 14 Nach dem Wortsinn des Unterabs. 4 fällt alles, was keine Verwaltungsaufgabe ist, nicht unter Art. 15 Abs. 3 AEUV, also nicht unter das System der Transparenz und das Recht auf Zugang zu Dokumenten. Und da alles, was keine [Or. 5] Verwaltungsaufgabe ist, Rechtsprechungsfunktion ist, fällt die gesamte Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs nicht unter Art. 15 Abs. 3 AEUV.
- 15 Diese Ausnahme umfasst die Schriftsätze, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von Gerichtsverfahren einreichen, da sie Dokumente sind, die Teil der Rechtsprechungstätigkeit sind. Nach Ansicht des Königreichs Spanien begeht das Gericht einen Rechtsirrtum, wenn es zwischen der „*eigentlichen*“ Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs (z. B. die Sitzungsprotokolle, die internen Aufzeichnungen ...) und den im Rahmen eines Verfahrens verfassten Schriftsätze, die *Teil der Rechtsprechungstätigkeit* sind (z. B. die von den Parteien im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze), unterscheidet. Das Gericht ist der Auffassung, dass auf der Grundlage dieser Unterscheidung erstere vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgenommen sind, während letztere nicht von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen sind⁶.

⁶ – Rn. 82 des Urteils in der Rechtssache T-188/12 (Hervorhebung nur hier): „Dagegen ist zu unterscheiden zwischen der Ausnahme der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs vom Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV und den Schriftsätzen, die im Hinblick auf ein solches Verfahren erstellt werden, die, auch wenn sie Teil dieser Rechtsprechungstätigkeit sind, deshalb nicht unter die in dieser Bestimmung

- 16 Wir sind daher bei allem Respekt der Auffassung, dass die Unterscheidung, die das Gericht vornimmt, weder statthaft ist noch in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV eine Stütze findet und zudem der Rechtsprechung widerspricht, die der Gerichtshof mit dem Urteil Schweden u. a./API und Kommission begründet hat.
- 17 Sie ist nicht statthaft, da die von den Parteien eingereichten Schriftsätze ausschließlich an den Gerichtshof gerichtet sind und der Meinungsbildung des Gerichts dienen. Diese Schriftsätze werden als „*im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichte Schriftsätze*“ bezeichnet, und ihre Bedeutung ist in den Praktischen Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof anerkannt, nach denen sie im schriftlichen Verfahren eingereicht werden, das „*eine wesentliche Rolle bei der Befassung des Gerichtshofs mit der Rechtssache*“ spielt (Nr. 9 der Anweisungen), und darüber hinaus „*die Grundlage für das Aktenstudium durch den Gerichtshof*“ bilden (Nr. 37 der Anweisungen).
- 18 Darüber hinaus findet die Unterscheidung, die das Gericht vornimmt, für die Zwecke des Zugangs zu Dokumenten im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV keine rechtliche Stütze. Die einzige Unterscheidung, die nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV möglich ist, bezieht sich auf Schriftsätze, die *Rechtsprechungsfunktionen* betreffen und Schriftsätze, die *Verwaltungsaufgaben* betreffen. Es handelt sich um zwei unterschiedliche und ausschließende Begriffe, und nur die Schriftsätze, die die Verwaltungstätigkeit betreffen, sind vom Bereich der **[Or. 6]** Transparenz umfasst. Im Umkehrschluss ist alles, was Rechtsprechungsfunktion ist, vom Bereich der Transparenz ausgenommen.
- 19 Sie widerspricht auch der Rechtsprechung des Gerichtshofs, der im Urteil Schweden u. a./API und Kommission (Rn. 77 und 78)⁷ festgestellt hat, dass die beim Gerichtshof im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze ganz besondere Merkmale aufweisen, die ihrem Wesen nach Teil der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs sind. Darüber hinaus hat der Gerichtshof festgestellt, dass diese Schriftsätze ausschließlich für das Gerichtsverfahren erstellt werden, „*dessen wesentlicher Bestandteil sie sind*“.

niedergelegte Ausnahme fallen und vielmehr dem Recht auf Zugang zu Dokumenten unterliegen“.

⁷ – Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 77 und 78 (Hervorhebung nur hier):
 „77. Insoweit ist sogleich festzustellen, dass 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, bei der im Übrigen der Zugang zu Dokumenten nicht im gleichen Umfang erforderlich ist wie bei der Gesetzgebungstätigkeit eines Gemeinschaftsorgans (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 60).
 78. Diese Schriftsätze werden nämlich ausschließlich für das Gerichtsverfahren erstellt, dessen wesentlicher Bestandteil sie sind. Mit der Klageschrift grenzt der Kläger den Streitgegenstand ab, und insbesondere in der schriftlichen Phase dieses Verfahrens – die mündliche Phase ist nicht zwingend erforderlich – teilen die Parteien dem Gerichtshof den Streitstoff mit, über den dieser zu entscheiden hat.“

- 20 Wenn daher die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze wesentlicher Bestandteil der Rechtsprechungstätigkeit sind, sind sie nicht Teil der Verwaltungstätigkeit. Sie sind vom Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV ausgenommen und fallen weder unter die Verordnung Nr. 1049/2001 noch können sie darunter fallen.
- 21 Diese Auslegung von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV wird durch den Platz, den Abs. 3 Unterabs. 4 einnimmt, und auch durch den Grund, aus dem die Mitgliedstaaten Unterabs. 4 in Abs. 3 aufgenommen haben, bestätigt.

b) Systematik und Entstehungsgeschichte von Art. 15 Abs. 3 AEUV

- 22 Art. 15 AEUV regelt den Zugang zu Dokumenten in Abs. 3, der aus fünf Unterabsätzen besteht. Gemäß Unterabs. 1 wird das Recht auf Zugang zu Dokumenten der „*Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ... vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind*“, gewährleistet.

[Or. 7]

- 23 Mithin regeln die folgenden Unterabsätze des Abs. 3 die Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten. Unterabs. 4 setzt, wenn er vorsieht, dass Abs. 3 für den Gerichtshof nur gilt, „*wenn [er] Verwaltungsaufgaben [wahrnimmt]*“, diesem Recht auf Zugang eine Grenze, wenn es sich um Dokumente dieses Organs handelt. D. h., er schließt, wie bereits ausgeführt worden ist, das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus, wenn sie die Rechtsprechungsfunktion betreffen.
- 24 Der Grund, aus dem Abs. 3 fünf verschiedene Unterabsätze und konkret einen Unterabs. 4 hat, der den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank betrifft, entspringt nicht dem Zufall, sondern scheint das Ergebnis der Arbeiten zum Vertrag über eine Verfassung für Europa zu sein.
- 25 So war der ursprünglich für Abs. 3 vorgeschlagene Wortlaut im Wesentlichen gleichlautend mit Art. 255 EGV und regelte nur das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments⁸. Ursprünglich war also ein allgemeiner Zugang zu den Dokumenten sämtlicher Organe nicht vorgesehen.
- 26 Die Analyse der verschiedenen Änderungsvorschläge zu Art. 36 in Titel VI („Das demokratische Leben der Union“) des Kapitels I der Verfassung zeigt, dass

⁸ – “Any citizen of the Union ... shall have a right of access to European Parliament, Council and Commission documents in whatever form they are produced and those of the agencies and bodies created by those institutions.”

verschiedene Vorschläge zur Ausweitung des Zugangs zu Dokumenten auf sämtliche Organe der Europäischen Union gemacht wurden⁹.

- 27 Schließlich bezieht sich die aktuelle Fassung von Art. 15 AEUV in Abs. 3 zunächst allgemein auf die Organe, wenngleich er in Abs. 4 klarstellt, dass Abs. 3 für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur gilt, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.
- 28 Daher kann der Schluss gezogen werden, dass der Anwendungsbereich der Transparenzregelung erweitert werden sollte, denn zuvor hatte sich Art. 255 EG auf das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat beschränkt. Was den Gerichtshof betrifft, wird dieses Organ nur im Hinblick auf die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben eingeschlossen. D. h., die [Or. 8] Rechtsprechungsfunktion ist weiterhin von der Transparenzregelung und der Regelung über den Zugang zu Dokumenten ausgenommen.
- 29 Diese Prüfung entspricht der, die der Gerichtshof im Urteil Schweden u. a./API und Kommission vorgenommen hat, in dem er ausführte, dass die einzige Neuheit, die Art. 15 Abs. 3 AEUV in Bezug auf den Gerichtshof vorsieht, in der Erweiterung seines Anwendungsbereichs in dem Sinne besteht, dass er ihm unterliegt, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt¹⁰.
- 30 Folglich enthält Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV eine Beschränkung des Zugangs zu Dokumenten des Gerichtshofs, da das Recht auf Zugang

⁹ – Änderungsvorschläge der Gruppe des Europäischen Parlaments, von Teija Tiilikainen, Kimmo Kiljunen, Matti Vanhanen (Mitglieder), Antti Peltomäki, Riitta Korhonen (Stellvertreter) und Frans Timmermans (Mitglied des Konvents), die auf der Website <http://european-convention.europa.eu/> eingesehen werden können.

¹⁰ – Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 80, 81, 82 und 83 (Hervorhebung nur hier):

„80. Was zunächst die einschlägigen Bestimmungen der Verträge betrifft, geht aus dem Wortlaut von Art. 255 EG ganz klar hervor, dass der Gerichtshof den darin vorgesehenen Transparenzpflichten nicht unterliegt.

81. Der Sinn und Zweck dieses Ausschlusses ergibt sich im Übrigen noch deutlicher aus dem an die Stelle von Art. 255 EG getretenen Art. 15 AEUV, der den Anwendungsbereich des Transparenzgrundsatzes zwar ausdehnt, zugleich aber in Abs. 3 Unterabs. 4 klarstellt, dass der Gerichtshof den Transparenzpflichten nur dann unterliegt, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

82. Daraus folgt, dass der Ausschluss des Gerichtshofs von den Organen, die nach Art. 255 EG den genannten Pflichten unterliegen, gerade im Hinblick auf das Wesen der Rechtsprechungstätigkeit gerechtfertigt ist, die er nach Art. 220 EG auszuüben hat.

83. Für diese Auslegung spricht im Übrigen auch die Systematik der Verordnung Nr. 1049/2001, deren Rechtsgrundlage eben Art. 255 EG ist. Denn Art. 1 Buchst. a dieser Verordnung, der ihren Anwendungsbereich präzisiert, schließt den Gerichtshof durch die fehlende Bezugnahme auf ihn von den darin festgelegten Transparenzpflichten aus, während Art. 4 dieser Verordnung mit einer der Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe gerade den Schutz von Gerichtsverfahren vorsieht.“

ausgeschlossen ist, wenn es sich um Dokumente handelt, die die Rechtsprechungsfunktion betreffen.

c) Ziel von Art. 15 Abs. 3 AEUV

- 31 Der Schluss, zu dem wir in den vorstehenden Absätzen gelangen, steht mit dem Ziel im Einklang, das mit den nunmehr in Art. 15 AEUV niedergelegten Vorschriften über die Transparenzregelung verfolgt wird.
- 32 Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass die Transparenzregelung „*dem Willen folgt, der in dem durch den Vertrag von Amsterdam eingefügten Art. 1 Abs. 2 EU seinen Ausdruck gefunden hat, dass 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. Wie im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgeführt, knüpft das [Or. 9] Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe an deren demokratischen Charakter an*“ (Urteile Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 34, und Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 68).
- 33 Das Ziel dieses Zugangs besteht darin, dass die Organe der Union für ihre Handlungen gegenüber den Bürgern verantwortlich sind. Aus zwei Gründen wird dieses Ziel aber nicht für die Rechtsprechungsorgane der Union verfolgt. Erstens, weil sich das Ergebnis ihrer Tätigkeit bereits in ihren Urteilen und Entscheidungen widerspiegelt, die allen Bürgern öffentlich zugänglich sind.
- 34 Und zweitens, weil sich die Rechtsnatur der Rechtsprechungsfunktion von der der Verwaltungstätigkeit unterscheidet. Die Rechtsprechungsfunktion besteht in der Entscheidung über Klagen, die die Staaten, die Organe sowie Privatpersonen beim Gerichtshof der Europäischen Union erheben, sowie der Auslegung des Unionsrechts aufgrund der Vorabentscheidungsersuchen der nationalen Gerichte.
- 35 Die Rechtsprechungsfunktion erfordert eine Reihe von Garantien, damit sie unter Bedingungen der Unparteilichkeit und ohne Eingriffe von außen wahrgenommen werden kann, und zu diesen Garantien zählt der Ausschluss der Rechtsprechungstätigkeit vom Recht auf Zugang zu Dokumenten. Durch den Ausschluss der Rechtsprechungstätigkeit von der Regelung über den Zugang zu Dokumenten wird eine geordnete Rechtspflege ermöglicht, da die Debatten nicht veröffentlicht werden, so dass sie in Ruhe und ohne fremde Einmischungen geführt werden können.
- 36 Folglich hat das Gericht rechtsfehlerhaft den Standpunkt vertreten, dass Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV den Zugang zu den von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätzen gestatte und diese vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst seien.

2. Eine Analogie mit den von der Kommission in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen kommt nicht in Betracht

- 37 Der Schluss, der in den vorstehenden Absätzen gezogen wird, wird nicht durch den Umstand widerlegt, dass der Gerichtshof in dem Urteil Schweden u. a./API und Kommission zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die von der Kommission in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, obwohl sie Teil der Rechtsprechungstätigkeit sind (Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 74).

[Or. 10]

- 38 Das Gericht ist der Ansicht, dass die Schriftsätze der Mitgliedstaaten „entsprechend“ nicht von der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeschlossen seien. Weder Art. 15 Abs. 3 AEUV noch die Tatsache, dass diese Schriftsätze von verschiedenen Urhebern stammten, noch das unterschiedliche Wesen dieser Schriftsätze machten es erforderlich, zwischen den von der Kommission und den von einem Mitgliedstaat in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen zu unterscheiden¹¹.
- 39 Das Königreich Spanien ist der Ansicht, dass eine Analogie mit den von der Kommission in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen nicht in Betracht kommt, da die Gründe, aus denen der Gerichtshof zu dem Ergebnis gelangte, dass die Verordnung 1049/2001 anwendbar ist, nicht auf die Mitgliedstaaten übertragen werden können und Art. 15 Abs. 3 AEUV eine Unterscheidung zwischen den von einem Mitgliedstaat und den von der Kommission in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen erforderlich macht. Auf beide Gesichtspunkte soll gemeinsam eingegangen werden.
- 40 Der Gerichtshof kam in dem Urteil Schweden u. a./API und Kommission zu dem Ergebnis, dass es sich bei den Schriftsätzen der Kommission um „im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichte Schriftsätze“ handelt, die als solche nicht der Transparenzpflicht unterliegen. Das Problem, das sich in diesem Urteil stellt, besteht nicht nur darin, dass es sich bei ihnen nicht nur im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichte Schriftsätze, sondern auch um Schriftsätze „der Kommission“ handelte, die die Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erstellt hatte und die wegen dieser Natur von Art. 255 EGV (jetzt Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV) erfasst waren und daher in den Anwendungsbereich der Verordnung 1049/2001 fielen.

¹¹ – Urteil T-188/12, Rn. 80 (Hervorhebung nur hier): „*Entsprechend* ist aber davon auszugehen, dass Schriftsätze, die wie die in Rede stehenden von einem Mitgliedstaat im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens vorgelegt wurden, ebenso wenig wie die Schriftsätze der Kommission unter die in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV für die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs niedergelegte Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten fallen“.

- 41 Dadurch hat der Gerichtshof implizit anerkannt, was die Kommission als „Doppelnatur“ ihrer im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze bezeichnet, die gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV von der Transparenzpflicht ausgenommen sind, da es sich um Schriftsätze handelt, die die Rechtsprechungsfunktion betreffen und andererseits gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV und der Verordnung Nr. 1049/2001 vom Recht auf Zugang zu Dokumenten erfasst sind, da es sich um Schriftsätze handelt, die die Tätigkeit der Kommission betreffen.
- 42 Tatsächlich ist es genau diese Doppelnatur, die den Gerichtshof im Urteil Schweden u. a./API und Kommission dazu veranlasst hat, die Probleme zu untersuchen, die sich aus der Freigabe der Verfahrensschriftsätze der Europäischen Kommission ergeben. Er hat festgestellt, dass diese Freigabepflicht, der die Kommission unterworfen ist, gegen den Grundsatz der **[Or. 11]** Waffengleichheit verstoßen könnte, der den Gerichtsverfahren zugrunde liegt, und das Gleichgewicht stören könnte, da (Hervorhebung nur hier) *„nur das Organ, bei dem ein Antrag auf Zugang zu seinen Dokumenten gestellt wird, nicht aber alle Verfahrensbeteiligten der Freigabepflicht unterlägen“* (Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 87).
- 43 Bei der Darlegung dieser Bedenken geht der Gerichtshof also von der Prämisse aus, dass die anderen Verfahrensbeteiligten (zu denen auch die Mitgliedstaaten zählen) nicht verpflichtet sind, ihre Schriftsätze freizugeben. Eine andere Schlussfolgerung kommt nicht in Betracht, denn anderenfalls hätte der Gerichtshof nicht auf das Problem eingehen müssen, dass die verfahrensrechtliche Stellung der Kommission gegenüber den anderen Verfahrensbeteiligten beeinträchtigt sein könnte (Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 91 und die dort angestellten Überlegungen).
- 44 Wegen dieser unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Situation unterliegt die Kommission der Verordnung Nr. 1049/2001, während die übrigen Beteiligten dieser Verordnung nicht unterliegen. Mit anderen Worten: Wenn alle Verfahrensbeteiligten aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 zur Freigabe ihrer Verfahrensschriftsätze verpflichtet wären, gebe es keine Ungleichheit und die verfahrensrechtliche Stellung der Kommission würde nicht geschwächt.
- 45 Zwar stellte der Gerichtshof im Urteil Schweden u. a./API und Kommission die verfahrensrechtliche Ungleichheit fest, die die Kommission betreffen könnte, kam aber zu dem Ergebnis, dass einer möglichen Gefahr dadurch entgegengewirkt wird, dass das betreffende Organ gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Möglichkeit hat, den Zugang zu verweigern, wenn durch die Verbreitung der Schutz von Gerichtsverfahren beeinträchtigt würde¹². Zudem stellte er fest, dass durch diese Möglichkeit verhindert wird, dass der Ausschluss

¹² – Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 94.

des Gerichtshofs von der Transparenzregelung des Art. 255 EGV (jetzt Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV) seiner praktischen Wirksamkeit beraubt wird.

- 46 Das Gericht vertritt in dem mit dem Rechtsmittel angefochtenen Urteil in der Rechtssache T-188/12 die Ansicht, dass „entsprechend“ dieser Überlegung die Schriftsätze der Mitgliedstaaten nicht von der Transparenzpflicht und der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeschlossen werden können. Das Königreich Spanien meint, dass diese Überlegung rechtsfehlerhaft ist, da eine „Analogie“ nicht in Betracht kommt, wenn die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze, mithin die Dokumente der Mitgliedstaaten, weder Art. 15 Abs. 3 AEUV noch der Verordnung Nr. 1049/2001 unterliegen. Die von den **[Or. 12]** Mitgliedstaaten erstellten Dokumente unterliegen einzig und allein der Transparenzpflicht, die ihr nationales Recht vorschreibt. Die Verordnung Nr. 1049/2001 ist auf die von den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze nicht anwendbar.
- 47 Daher kommt eine „Analogie“ zwischen den Schriftsätzen der Kommission und denen, die die Mitgliedstaaten in einem Gerichtsverfahren einreichen, nicht in Betracht. Die Verfahrensschriftsätze der Kommission unterliegen der Freigabepflicht, da sie in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen. Diese Verordnung ist aber auf die Mitgliedstaaten nicht anwendbar, so dass ihre Verfahrensschriftsätze nicht der Freigabepflicht unterliegen.
- 48 Nach Ansicht des Königreichs Spanien kann entgegen der Auffassung des Gerichts auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Schriftsätze, die die Mitgliedstaaten in einem Gerichtsverfahren einreichen, zu Dokumenten werden, die sich im Besitz der Kommission befinden, wenn sie bei der Kommission eingehen. Diese Dokumente gehen bei der Kommission als „im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichte Schriftsätze“ ein, und sie besitzt sie als „im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichte Schriftsätze“. Die Rechtsnatur dieser Verfahrensschriftsätze ändert sich nicht, und sie ändert sich auch nicht durch die Tatsache, dass die Kommission sie vom Gerichtshof erhält.
- 49 Es sind also keine Dokumente, die bei der Kommission zur Wahrnehmung ihrer eigenen Zuständigkeiten „eingehen“. Der Gerichtshof erhält diese Dokumente von den Mitgliedstaaten zur Wahrnehmung der diesem Organ eigenen Funktion, nämlich der Rechtsprechungsfunktion. Es handelt sich tatsächlich um Dokumente, die die Mitgliedstaaten einzig und ausschließlich für die Zwecke eines Gerichtsverfahrens erstellen, und sie sind einzig und ausschließlich an den Gerichtshof, nicht aber an die Kommission gerichtet. Die Kommission erhält sie im Rahmen des Gerichtsverfahrens und einzig für die Zwecke ihrer Beteiligung an diesem Verfahren. Gleichwohl sind es weiterhin Verfahrensschriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz des Gerichtshofs befinden.

- 50 Am Beispiel des Vertragsverletzungsverfahrens, in dessen Rahmen der Zugang zu den Verfahrensschriftsätzen eines Mitgliedstaats beantragt wird, wird deutlich, dass die Befugnis für die Feststellung, dass ein Mitgliedstaat das Unionsrecht verletzt hat, ausschließlich dem Gerichtshof obliegt. Folglich dienen diese Verfahrensschriftsätze dem Gerichtshof bei der Wahrnehmung seiner eigenen Zuständigkeit, nicht aber der Kommission.

[Or. 13]

- 51 Darüber hinaus sehen, wie der Gerichtshof im Urteil Schweden u. a./API und Kommission¹³ ausgeführt hat, weder die Satzung des Gerichtshofs noch die Verfahrensordnungen ein Recht auf Zugang Dritter zu den beim Gerichtshof eingereichten Verfahrensschriftsätzen vor¹⁴.
- 52 An dieser Stelle soll klargestellt werden, dass sich das Königreich Spanien damit nicht dafür ausspricht, dass die Schriftsätze dauerhaft geheimegehalten werden, wie Finnland in seiner Rechtsmittelbeantwortung rügt (Nr. 30 der Rechtsmittelbeantwortung Finnlands). Es ist der Ansicht, dass die Schriftsätze, die die Mitgliedstaaten in Verfahren vor dem Gerichtshof einreichen, nicht der Transparenzpflicht des Art. 15 Abs. 3 AEUV unterliegen und daher kein „*Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten*“ existiert. Eine andere Frage ist es, ob die Mitgliedstaaten nach nationalem Recht verpflichtet sind, einen solchen Schriftsatz auf Antrag eines Dritten auszuhändigen.
- 53 Schließlich würde der Gedankengang des Gerichts auch zu einem etwas „atypischen“ Ergebnis führen, da Dritte Zugang zu den Schriftsätzen hätten, die in Verfahren eingereicht worden sind, an denen die Europäische Kommission einzig aufgrund ihrer Beteiligung an diesem Gerichtsverfahren Partei gewesen ist.
- 54 Auf diese Weise würde der Kommission die Beurteilung obliegen, ob der Zugang aufgrund einer der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen möglich ist oder nicht. D. h., die Kommission würde letztendlich über den Zugang zu den Verfahrensschriftsätzen entscheiden, die sich im Besitz des Gerichtshofs befinden, statt dass der Gerichtshof selbst über diesen Zugang entscheidet.
- 55 Würde der Zugang zu den von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen auf diesem Weg gestattet, würde

¹³ – Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 99.

¹⁴ – Die allgemeine Regel enthält Art. 20 der Satzung des Gerichtshofs, der bestimmt, dass die Verfahrensschriftstücke nur an die Parteien sowie an diejenigen Unionsorgane, deren Entscheidungen Gegenstand des Verfahrens sind, übermittelt werden. Art. 22 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs sieht vor, dass nur die Parteien Ausfertigungen der Verfahrensschriftstücke erhalten können. Und Art. 38 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichts sieht die Möglichkeit vor, dass der Präsident einem Dritten ausdrücklich den Zugang genehmigt, sofern der Antrag schriftlich gestellt wird und ihm eine eingehende Begründung für das berechtigte Interesse an der Einsichtnahme in die betreffenden Akten beigelegt ist.

nach Ansicht des Königreichs Spaniens Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV die praktische Wirksamkeit genommen und die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Verfahren beeinträchtigt.

- 56 Die Verfahren beim Gerichtshof bedürfen wegen ihrer Auswirkungen auch einer ausgeglichenen Debatte auf nationaler Ebene. Ein systematischer und unterschiedsloser Zugang zu Schriftsätzen, die die Mitgliedstaaten in Gerichtsverfahren eingereicht haben, würde bedeuten, die Standpunkte und Argumente, die ein Staat in einem **[Or. 14]** Gerichtsverfahren vertritt, zum Gegenstand einer öffentlichen Debatte zu machen, was einer geordneten Rechtspflege nicht immer förderlich ist. Dies gilt auch, wenn das Gerichtsverfahren abgeschlossen ist und obwohl die Sitzung öffentlich ist und sich der Standpunkt des Staats in den Urteilen des Gerichtshofs widerspiegelt. Das Handeln der Mitgliedstaaten wäre fremden Einmischungen ausgesetzt und der ordnungsgemäße Ablauf der gegenwärtigen und zukünftigen Verfahren beim Gerichtshof wäre beeinträchtigt. Sogar die Waffengleichheit in den nationalen Verfahren, an denen die Mitgliedstaaten beteiligt sind, wäre beeinträchtigt.
- 57 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist das Königreich Spanien der Ansicht, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es im Rahmen der Auslegung von Art. 15 Abs. 3 AEUV zu dem Ergebnis kam, dass die von den Mitgliedstaaten in einem gerichtlichen Verfahren eingereichten Schriftsätze in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen.
- 58 Das Königreich Spanien beantragt:
- dem Rechtsmittel der Kommission stattzugeben,
 - das Urteil aufzuheben, abschließend in der Sache zu entscheiden und die Klage abzuweisen,
 - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Madrid, den 4. November 2015

DER VERTRETER DES KÖNIGREICHS SPANIEN

