Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Achte Kammer)

25. September 2014*

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Von Deutschland stammendes Dokument im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens — Art. 4 Abs. 4 und 5 — Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich — Verweigerung des Zugangs — Verletzung wesentlicher Formvorschriften — Pflicht zur Vornahme einer konkreten und individuellen Prüfung — Teilweiser Zugang — Überwiegendes öffentliches Interesse“

In der Rechtssache T-669/11

Darius Nicolai Spirlea und **Mihaela Spirlea**, wohnhaft in Capezzano Pianore (Italien), Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwälte V. Foerster und T. Pahl, dann Rechtsanwälte V. Foerster und E. George,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch P. Costa de Oliveira und H. Kraemer als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 9. November 2011, mit dem den Klägern der Zugang zu der von der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juli 2011 im Rahmen des EU-Pilotverfahrens 2070/11/SNCO an die Kommission gerichteten Stellungnahme verweigert wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Achte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten D. Gratsias, der Richterin M. Kancheva (Berichterstatterin) und des Richters C. Wetter,

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. März 2014

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

Rechtlicher Rahmen

Zugang zu Dokumenten

1 Art. 15 Abs. 3 AEUV sieht vor:

„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem 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 diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.

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.

Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen im Einklang mit den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest.

…“

2 Art. 42 („Recht auf Zugang zu Dokumenten“) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

„Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger.“

3 Die 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. L 145, S. 43) legt die Grundsätze, die Voraussetzungen und die Grenzen des in Art. 15 AEUV vorgesehenen Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe fest.

4 Die Erwägungsgründe 4 und 11 der Verordnung Nr. 1049/2001 lauten:

„(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

…

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen,

erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen."

5 Art. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe' genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

b) Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen und

c) eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern."

6 Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

…

(3) Diese Verordnung gilt 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.

…"

7 Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor:

„Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

…

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung."

8 Art. 4 Abs. 4 bis 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 legt fest:

„(4) Bezüglich Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

(5) Ein Mitgliedstaat kann das Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben."

EU-Pilotverfahren

9 Das EU-Pilotverfahren ist ein Verfahren der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, das es ermöglicht, zu prüfen, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten beachtet und ordnungsgemäß angewandt wird. Es dient der effizienten Bereinigung eventueller Verstöße gegen das Unionsrecht, indem nach Möglichkeit die förmliche Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV vermieden wird.

10 Die operativen Aspekte des EU-Pilotverfahrens wurden erstmals in der Mitteilung der Kommission vom 5. September 2007 „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ (KOM[2007] 502 endgültig) beschrieben. Insbesondere sieht Abschnitt 2.2 („Verbesserung der Arbeitsmethodik“) dieser Mitteilung Folgendes vor:

„… Wie bisher sollen alle bei der Kommission eingehenden Anfragen und Beschwerden zur korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts weiterhin registriert und bestätigt werden … Ist eine Klärung der faktischen oder rechtlichen Position in dem Mitgliedstaat erforderlich, würde die Sache an den betreffenden Mitgliedstaat weitergeleitet. … [D]em Mitgliedstaat [würde] eine kurze Frist eingeräumt, um den interessierten Bürgern oder Unternehmen direkt die nötigen Klarstellungen, Informationen und Lösungsansätze zu übermitteln und die Kommission zu informieren. Liegt ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vor, würde erwartet, dass die Mitgliedstaaten [innerhalb] vorgegebener Fristen Abhilfe schaffen oder anbieten. Wird keine Lösung vor[ge]schlagen, würde die Kommission die Sache weiterverfolgen und in Einklang mit der gängigen Praxis weitere Schritte einleiten, einschließlich eines Vertragsverletzungsverfahrens. … Es würden Aufzeichnungen über den Fortgang geführt, um etwaige Folgemaßnahmen zu erfassen, einschließlich Registrierung und Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Dabei würden Umfang, Art und Schweregrad der noch ungelösten Probleme erfasst und angegeben, ob zusätzliche Problemlösungsmechanismen oder spezifische sektorale Initiativen erforderlich sind. … Alle diese Maßnahmen dürften zu einer zahlenmäßigen Verringerung und effizienteren Abwicklung von Vertragsverletzungsverfahren beitragen. Die Kommission schlägt vor, dass 2008 ein Pilotversuch unter Beteiligung einiger Mitgliedstaaten durchgeführt wird, der nach Bewertung des ersten Jahres auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden könnte. …“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

11 Die Kläger, Darius Nicolai Spirlea und Mihaela Spirlea, sind die Eltern eines Kindes, dessen Tod im August 2010 durch eine therapeutische Behandlung mit autologen Stammzellen verursacht worden sein soll, die in einer Privatklinik in Düsseldorf (Deutschland) (im Folgenden: Privatklinik) an ihm durchgeführt worden war.

12 Mit Schreiben vom 8. März 2011 legten die Kläger bei der Generaldirektion (GD) Gesundheit der Europäischen Kommission eine Beschwerde ein, mit der sie im Wesentlichen geltend machten, die Privatklinik habe ihren therapeutischen Tätigkeiten nachgehen können, weil die deutschen Behörden untätig geblieben seien; diese hätten damit gegen die Verordnung (EG) Nr. 1394/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Arzneimittel für neuartige Therapien und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 (ABl. L 324, S. 121) verstoßen.

13 Im Anschluss an diese Beschwerde eröffnete die Kommission unter dem Aktenzeichen 2070/11/SNCO ein EU-Pilotverfahren und kontaktierte die deutschen Behörden, um zu überprüfen, inwiefern die von den Klägern in ihrer Beschwerde beschriebenen, die Praxis der Privatklinik betreffenden Ereignisse gegen die Verordnung Nr. 1394/2007 verstoßen haben könnten.

14 Am 10. Mai 2011 und am 10. Oktober 2011 richtete die Kommission zwei Auskunftsersuchen an die Bundesrepublik Deutschland, denen diese am 7. Juli 2011 und am 4. November 2011 nachkam.

15 Am 11. August 2011 beantragten die Kläger gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu Informationen über die Bearbeitung der Beschwerde. Insbesondere ersuchten sie um Einsichtnahme in die von der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juli 2011 abgegebene Stellungnahme (im Folgenden: streitiges Dokument).

16 Am 12. August 2011 unterrichtete die Kommission die deutschen Behörden über den Antrag der Kläger auf Zugang zum streitigen Dokument.

17 Am 19. August 2011 teilte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission mit, sie widerspreche der Gewährung des Zugangs zum streitigen Dokument auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen und der in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung vorgesehenen Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten.

18 Am 22. September 2011 lehnte die Kommission den Antrag der Kläger auf Zugang zum streitigen Dokument ab.

19 Am 27. September 2011 stellten die Kläger bei der Kommission einen Zweitantrag gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.

20 Am 9. November 2011 bestätigte die Kommission ihren vorherigen Beschluss und lehnte es auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit ihrem Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich ab, den Klägern Zugang zum streitigen Dokument zu gewähren (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

21 Die Kommission wies zunächst darauf hin, dass die deutschen Behörden auf Anfrage der Verbreitung des genannten Dokuments insbesondere unter Berufung auf die in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme zum Schutz der Untersuchungstätigkeiten widersprochen hätten. Sodann führte sie aus, dass sie – da diese Begründung dem ersten Anschein nach zutreffend erscheine – den Zugang zum streitigen Dokument nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern müsse. Ein teilweiser Zugang zum streitigen Dokument gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei im vorliegenden Fall nicht möglich. Schließlich bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001.

22 Am 27. September 2012 teilte die Kommission den Klägern mit, dass das EU-Pilotverfahren 2070/11/SNCO endgültig eingestellt worden sei.

Verfahren und Anträge der Parteien

23 Die Kläger haben mit Klageschrift, die am 27. Dezember 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

24 Infolge der teilweisen Neubesetzung des Gerichts wurde die Berichterstatterin der Achten Kammer zugeteilt, der daher die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.

25 Mit Beschluss vom 3. Februar 2014 hat das Gericht der Beklagten gemäß Art. 65 Buchst. b, Art. 66 § 1 und Art. 67 § 3 Abs. 3 seiner Verfahrensordnung aufgegeben, das streitige Dokument vorzulegen, und zugleich bestimmt, dass es den Klägern im Rahmen dieses Verfahrens nicht übermittelt wird. Die Kommission ist dieser Aufforderung fristgerecht nachgekommen.

26 Am 4. Februar 2014 hat das Gericht die Kläger und die Kommission im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 64 der Verfahrensordnung ersucht, zu der Frage Stellung zu nehmen, welche Konsequenzen aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (C-135/11 P), für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits zu ziehen sind. Diesem Ersuchen sind die Parteien fristgerecht nachgekommen.

27 Auf Bericht der Berichterstatterin hat das Gericht beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

28 In der Sitzung vom 6. März 2014 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

29 Die Kläger beantragen,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

30 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

31 Die Kläger machen im Wesentlichen drei Klagegründe geltend, mit denen sie eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften und der Begründungspflicht, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 und einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 dieser Verordnung rügen.

Zum ersten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften und der Begründungspflicht

Vorbringen der Parteien

32 Die Kläger werfen der Kommission im Wesentlichen vor, im angefochtenen Beschluss davon ausgegangen zu sein, dass der bloße Widerspruch der Bundesrepublik Deutschland gegen die Verbreitung des streitigen Dokuments genüge, um ihren Zugangsantrag gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 abzulehnen. Die Kommission habe insoweit bei der Behandlung ihres Zugangsantrags mehrere Fehler begangen und den angefochtenen Beschluss nicht hinreichend begründet.

33 Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 räume der Kommission, wenn es wie im vorliegenden Fall um einen Antrag auf Zugang zu einem Dokument gehe, das aus einem Mitgliedstaat stamme, bei der Anwendung der in den Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen einen Beurteilungsspielraum ein. So sei die Kommission nicht verpflichtet, sofort den betroffenen Mitgliedstaat in Bezug auf den Zugang zu konsultieren, wenn offensichtlich sei, dass das in Rede stehende Dokument verbreitet werden müsse. Im vorliegenden Fall enthalte der angefochtene Beschluss keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Kommission im Rahmen des Zugangsantrags der Kläger diesen Beurteilungsspielraum wahrgenommen habe.

34 Selbst nach Rücksprache bei der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 hätte die Kommission eingehend prüfen müssen, ob die Tatsachen und die Begründung, die der Mitgliedstaat gegen die Verbreitung des streitigen Dokuments vorgebracht habe, fundiert seien. Die Kommission habe nämlich nicht nur zu prüfen, ob der Mitgliedstaat seinen Widerspruch förmlich begründet habe, sondern auch, ob diese Begründung an die Ausnahmen in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 anknüpfe, und konkret zu beurteilen, ob die angeführten Ausnahmen und Gründe auf das streitige Dokument anwendbar seien.

35 Im Übrigen habe die Kommission die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen in Anspruch zu nehmen. Sie habe nämlich, um den Zugang der Kläger zum streitigen Dokument zu verhindern, den Mitgliedstaat direkt zum Widerspruch aufgefordert und ihn sogar unterwiesen, wie er sich auf die Ausnahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 zu berufen habe. Eine solche Vorgehensweise laufe jedoch dem mit der Verordnung verfolgten Zweck der Transparenz und Objektivität von Entscheidungen der Organe der Europäischen Union zuwider.

36 Außerdem habe die Kommission in dem Verfahren, das zum angefochtenen Beschluss geführt habe, gegen den Grundsatz der Waffengleichheit und den Anspruch auf rechtliches Gehör verstoßen. Die Bundesrepublik Deutschland sei nämlich über die Gründe informiert worden, auf die sich die Kläger zur Stützung ihres Zugangsantrags berufen hätten, während ihnen die Gründe, aus denen dieser Mitgliedstaat der Verbreitung des streitigen Dokuments widersprochen habe, nicht mitgeteilt worden seien. Daher hätten sie sich nicht zur Berechtigung des Widerspruchs dieses Mitgliedstaats im Hinblick auf die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen äußern können. Überdies hätten sie als Verfahrensbeteiligte im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zur Antwort der Bundesrepublik Deutschland haben müssen.

37 Schließlich habe die Kommission zu Unrecht den Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf „deutsche Behörden“ erstreckt, während der im Rahmen dieses Artikels einzig zulässige Ansprechpartner der Kommission die „Bundesrepublik Deutschland“ sei.

38 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen.

Würdigung durch das Gericht

39 Im Rahmen des ersten Klagegrundes machen die Kläger im Wesentlichen zwei Rügen geltend, nämlich eine Verletzung der insbesondere in Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen wesentlichen Formvorschriften sowie einen Verstoß gegen die Begründungspflicht.

– Vorbemerkungen

40 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren soll (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Rn. 33, und Urteil des Gerichts vom 3. Oktober 2012, Jurašinović/Rat, T-63/10, Rn. 28). Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung erstreckt sich dieses Recht nicht nur auf die von einem Organ erstellten Dokumente, sondern auch auf die Dokumente, die das Organ von Dritten erhalten hat, zu denen – wie Art. 3 Buchst. b der Verordnung ausdrücklich klarstellt – auch die Mitgliedstaaten zählen.

41 Jedoch unterliegt das Zugangsrecht gleichwohl gewissen Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Rn. 62, und Urteil Jurašinović/Rat, Rn. 29). Insbesondere bestimmt Art. 4 Abs. 5 der

Verordnung Nr. 1049/2001, dass ein Mitgliedstaat ein Organ ersuchen kann, ein aus diesem Staat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten (Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 50).

42 Im vorliegenden Fall hat die Bundesrepublik Deutschland von der ihr durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Kommission ersucht, die Stellungnahme, die sie am 7. Juli 2011 im Rahmen des EU-Pilotverfahrens 2070/11/SNCO an die Kommission gesandt hatte, nicht freizugeben. Die Bundesrepublik Deutschland hatte ihren Widerspruch u. a. auf die Ausnahme für Untersuchungstätigkeiten in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung gestützt. Infolgedessen stützte die Kommission im angefochtenen Beschluss ihre Weigerung, Zugang zum streitigen Dokument zu gewähren, auf den nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruch der deutschen Behörden.

43 Insoweit ist festzustellen, dass der Gerichtshof in den Urteilen vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission (C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389), und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission bereits Gelegenheit hatte, die Tragweite des nach dieser Bestimmung erhobenen Widerspruchs eines Mitgliedstaats klarzustellen.

44 Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt, dass Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, da er die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats nur für den Fall verlangt, dass der Mitgliedstaat speziell darum ersucht hat, verfahrensrechtlichen Charakter hat und das Verfahren für den Erlass einer Entscheidung der Union betrifft (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 78 und 81, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 53).

45 Im Unterschied zu Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, der Dritten bei von ihnen stammenden Dokumenten nur das Recht einräumt, von dem betreffenden Organ zur Frage der Anwendung einer der Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 1 und 2 konsultiert zu werden, macht Art. 4 Abs. 5 der Verordnung die vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats auf dessen Verlangen zu einer notwendigen Voraussetzung für die Verbreitung eines aus diesem Staat stammenden Dokuments (Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 54).

46 Der Gerichtshof hält daher, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der ihm durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eröffneten Möglichkeit darum ersucht, ein bestimmtes von ihm stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten, für die eventuelle Verbreitung dieses Dokuments durch das Organ die vorherige Zustimmung dieses Mitgliedstaats für erforderlich (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 50, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 55).

47 Daraus folgt im Umkehrschluss, dass ein Organ, das nicht über die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats verfügt, nicht befugt ist, das fragliche Dokument zu verbreiten (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 44, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 56).

48 Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 verleiht dem betreffenden Mitgliedstaat jedoch kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht, aufgrund dessen er der Verbreitung eines jeden im Besitz eines Organs befindlichen Dokuments nach Belieben und ohne Begründung seiner Entscheidung allein deshalb widersprechen dürfte, weil das Dokument aus diesem Mitgliedstaat stammt (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 58, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 57).

49 Die Ausübung der Befugnis, die Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat einräumt, wird nämlich durch die in den Abs. 1 bis 3 dieses Artikels aufgezählten materiellen Ausnahmen eingegrenzt, so dass dieser Mitgliedstaat insoweit nur einen Anspruch auf Beteiligung an der Entscheidung des Organs hat. Die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats, auf die Art. 4 Bezug nimmt, stellt somit kein Vetorecht dar, das nach freiem Ermessen ausgeübt werden kann, sondern eher eine Art von Anerkenntnis hinsichtlich des Nichtvorliegens von

Ausnahmegründen nach Art. 4 Abs. 1 bis 3. Der durch den genannten Artikel in dieser Weise geregelte Entscheidungsprozess verlangt also, dass sich das betreffende Organ und der betreffende Mitgliedstaat an die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 halten (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 76 und 83, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 58).

50 Demzufolge kann der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Verbreitung aus ihm stammender Dokumente nur widersprechen, wenn er sich auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 99, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 59).

51 Hinsichtlich der Tragweite von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 für das mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befasste Organ ist im vorliegenden Fall zu beachten, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass die Beteiligung des betreffenden Mitgliedstaats für den Antragsteller nichts am Unionscharakter der Entscheidung ändert, die das Organ auf den Antrag, Zugang zu einem in seinem Besitz befindlichen Dokument zu gewähren, gegenüber dem Antragsteller später erlässt (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 94, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 60).

52 Das mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befasste Organ ist als die Stelle, die eine Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten erlässt, demnach für deren Rechtmäßigkeit verantwortlich. So hat der Gerichtshof entschieden, dass dieses Organ dem Widerspruch eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines aus ihm stammenden Dokuments nicht stattgeben kann, wenn der Widerspruch völlig unbegründet ist oder die Gründe, auf die sich der Mitgliedstaat beruft, um den Zugang zu dem fraglichen Dokument zu verweigern, keine Beziehung zu den in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmen aufweisen (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 88, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 61).

53 Folglich hat das betreffende Organ, bevor es den Zugang zu einem Dokument, das aus einem Mitgliedstaat stammt, verweigert, zu prüfen, ob der Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet hat. Im Verfahren zum Erlass einer Entscheidung, mit der der Zugang verweigert wird, muss sich das Organ daher vom Vorliegen einer solchen Begründung überzeugen und sich in der am Ende des Verfahrens von ihm erlassenen Entscheidung auf sie beziehen (Urteile Schweden/Kommission, Rn. 99, und IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 62).

54 Dagegen ist es nach der Rechtsprechung nicht Sache des mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befassten Organs, eine umfassende Würdigung der Widerspruchsentscheidung des betreffenden Mitgliedstaats vorzunehmen, indem es eine Kontrolle ausübt, die über die Überprüfung des bloßen Vorhandenseins einer sich auf die Ausnahmen in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 beziehenden Begründung hinausgeht (Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 63).

55 Eine solche umfassende Würdigung zu verlangen, könnte nämlich dazu führen, dass das mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befasste Organ nach erfolgter Würdigung das fragliche Dokument ungeachtet des – im Sinne der vorstehenden Rn. 52 und 53 ordnungsgemäß begründeten – Widerspruchs des Mitgliedstaats, aus dem dieses Dokument stammt, zu Unrecht dem Antragsteller übermittelt (Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 64).

56 Im Licht dieser Grundsätze sind die beiden Rügen zu prüfen, die die Kläger im Rahmen des ersten Klagegrundes vorgebracht haben.

– Zur gerügten Verletzung wesentlicher Formvorschriften

57 Im Zusammenhang mit der Rüge, dass wesentliche Formvorschriften verletzt worden seien, machen die Kläger erstens geltend, Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 müsse dahin ausgelegt werden, dass die Kommission vor der Konsultation des betreffenden Mitgliedstaats gehalten sei, aufgrund ihres Beurteilungsspielraums zu prüfen, ob das Dokument, zu dem Zugang beantragt worden sei, in Anbetracht der in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen freigegeben werden müsse oder nicht.

58 Mit diesem Vorbringen sollen die Ausführungen der Kommission im angefochtenen Beschluss und in ihren Schriftsätzen an das Gericht in Frage gestellt werden, wonach sie, wenn ein Antrag ein aus einem Mitgliedstaat stammendes Dokument betreffe, diesen Mitgliedstaat anschließend um seine Zustimmung zur Freigabe ersuche.

59 Die Kläger beanstanden diese Ausführungen der Kommission zu Recht, denn Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor, dass das mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befasste Organ, wenn es sich um Dokumente Dritter – einschließlich der Mitgliedstaaten (siehe oben, Rn. 40) – handelt, den Dritten konsultiert, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen von Abs. 1 oder 2 dieses Artikels anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

60 Zudem hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass das betreffende Organ, wenn nach seiner Ansicht klar ist, dass der Zugang zu einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument nach den Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 1 oder 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht gewährt werden darf, dem Antragsteller im Einklang mit Art. 4 Abs. 4 der Verordnung den Zugang verweigert, ohne dass der Mitgliedstaat, aus dem das Dokument stammt, konsultiert werden muss, unabhängig davon, ob der Mitgliedstaat zuvor ein Ersuchen nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung gestellt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden/Kommission, Rn. 68).

61 Die Kommission wäre somit – wie die Kläger vortragen – bei einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument, das keinerlei Bezug zu den Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufweist, nicht verpflichtet, diesen Mitgliedstaat zu konsultieren, und müsste das streitige Dokument ohne dessen Zustimmung unmittelbar freigeben. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass den Mitgliedstaaten nach der oben in Rn. 48 angeführten Rechtsprechung kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht zukommt, aufgrund dessen sie der Verbreitung eines jeden im Besitz eines Organs befindlichen Dokuments allein deshalb widersprechen dürften, weil das Dokument von ihnen stammt.

62 Im vorliegenden Fall kann der Kommission jedoch kein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 angelastet werden, da das streitige Dokument – wie sie im angefochtenen Beschluss ausgeführt hat – zu einem EU-Pilotverfahren gehört und die Ausnahme im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 daher von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemacht werden konnte.

63 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass die Kläger nicht bestreiten, dass das streitige Dokument zu einer „Untersuchungstätigkeit“ im Sinne der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gehört.

64 Jedenfalls geht aus der Mitteilung vom 5. September 2007 (siehe oben, Rn. 10) hervor, dass EU-Pilotverfahren dazu dienen, zu prüfen, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten beachtet und ordnungsgemäß angewandt wird. Zu diesem Zweck stellt die Kommission gewöhnlich Auskunfts- und Informationsersuchen, die sich sowohl an die in Rede stehenden Mitgliedstaaten als auch an die betroffenen Bürger und Unternehmen richten. Insbesondere hat die Kommission im speziellen Rahmen des EU-Pilotverfahrens 2070/11/SNCO geprüft, ob der von den Klägern in ihrer Beschwerde

beschriebene Sachverhalt tatsächlich einen Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen die Verordnung Nr. 1394/2007 darstellen kann. Dabei hat sie zunächst Auskunftsersuchen an diesen Mitgliedstaat gesandt. Dann hat sie eine Bewertung der erhaltenen Antworten durchgeführt. Schließlich hat sie ihre Schlussfolgerungen, auch wenn sie nur vorläufig waren, in einem an die Kläger gerichteten Bericht dargestellt.

65 Demzufolge ist die Kommission – entgegen dem Vorbringen der Kläger – ihren Pflichten aus Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nachgekommen, als sie die Bundesrepublik Deutschland zu der Frage konsultierte, ob die in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen ihrer Ansicht nach auf den Zugangsantrag der Kläger anwendbar sind. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass der Beschluss der Kommission über den Zugangsantrag von der Entscheidung abhing, die die deutschen Behörden im Rahmen des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses trafen (vgl. in diesem Sinne Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Rn. 56).

66 Zweitens werfen die Kläger der Kommission vor, die Bundesrepublik Deutschland zum Widerspruch gegen die Freigabe des streitigen Dokuments aufgefordert zu haben. Dieses Vorbringen wird jedoch durch nichts untermauert. Wie nämlich aus dem Schreiben der Kommission vom 12. August 2011 (siehe oben, Rn. 16) hervorgeht, unterrichtete sie die Bundesrepublik Deutschland über den Antrag der Kläger auf Zugang zum streitigen Dokument und beschränkte sich in diesem Zusammenhang darauf, den Mitgliedstaat um eine Stellungnahme zur Freigabe des streitigen Dokuments zu ersuchen. Entgegen dem Vorbringen der Kläger stellt dies keine Aufforderung zum Widerspruch gegen ihren Zugangsantrag dar, sondern dient zur Erfüllung der Verpflichtung der Kommission nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, den vom Zugangsantrag betroffenen Mitgliedstaat zu konsultieren.

67 Drittens vertreten die Kläger die Ansicht, die Kommission habe sich zu Unrecht an die „deutschen Behörden“ und nicht an die „Bundesrepublik Deutschland“ gewandt. Insoweit genügt der Hinweis, dass dieses Vorbringen auf einem Fehlverständnis des Wortlauts des angefochtenen Beschlusses beruht. Die Kommission hat nämlich im Rahmen ihrer Begründung die Ausdrücke „deutsche Behörden“ und „Bundesrepublik Deutschland“ synonym verwendet. Da sich beide Ausdrücke im vorliegenden Fall auf den betroffenen Mitgliedstaat bezogen, aus dem das den Gegenstand des Zugangsantrags bildende Dokument im Sinne von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 stammte, kann der Kommission kein Verstoß gegen diesen Artikel vorgeworfen werden. Er erfasst nämlich alle Dokumente aus den Mitgliedstaaten, die diese bei einem Organ einreichen, unabhängig davon, wer innerhalb der Mitgliedstaaten nach der nationalen Zuständigkeitsverteilung ihr Urheber ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden/Kommission, Rn. 61).

68 Viertens werfen die Kläger der Kommission im Wesentlichen vor, gegen den Grundsatz der Waffengleichheit verstoßen und ihnen nicht gestattet zu haben, von der Stellungnahme, die die Bundesrepublik Deutschland infolge der Konsultation gemäß Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 abgab, Kenntnis zu nehmen.

69 Insoweit ist zunächst der Kommission beizupflichten, dass sie im Rahmen der Anwendung von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht die Aufgabe hat, über einen Rechtsstreit zwischen der Person, die einen Antrag auf Zugang zu einem Dokument stellt, und dem Staat, der Urheber dieses Dokuments ist, unter Beachtung des Grundsatzes der Waffengleichheit zu entscheiden. Vorliegend hatte die Kommission als das für den Beschluss über den Zugang zum streitigen Dokument zuständige Organ lediglich zu prüfen, ob die Bundesrepublik Deutschland im Licht der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen Gründe dargetan hatte, die geeignet waren, die Ablehnung des Zugangsantrags dem ersten Anschein nach zu rechtfertigen.

70 Sodann ist entgegen dem Vorbringen der Kläger festzustellen, dass sich die Kommission im angefochtenen Beschluss nicht darauf beschränkt hat, den Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland zum Zugangsantrag der Kläger wiederzugeben, sondern auch Auszüge aus der

Stellungnahme, die ihr die Bundesrepublik Deutschland infolge der Konsultation übersandt hatte, wörtlich wiedergegeben hat (Abschnitt 3 des angefochtenen Beschlusses). Dabei handelt es sich insbesondere um Passagen, in denen die Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen erläutert, dass ihres Erachtens im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens ein Klima des gegenseitigen Vertrauens im Verhältnis zur Kommission herrschen müsse, das es ermögliche, einen Verhandlungs- und Kompromissfindungsprozess einzuleiten, um die Meinungsverschiedenheit zügig und vollständig beizulegen. Aus den erwähnten Auszügen geht auch hervor, dass durch die Freigabe des streitigen Dokuments nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland die loyale Zusammenarbeit zwischen ihr und der Kommission untergraben worden wäre, die im Rahmen der eingeleiteten Untersuchung gewahrt werden müsse.

71 Folglich hat die Kommission es den Klägern ermöglicht, von der Begründung der Bundesrepublik Deutschland für ihren Widerspruch gegen die Freigabe des streitigen Dokuments Kenntnis zu nehmen.

72 Im Übrigen ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, dass die Kommission ihren Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch verletzt habe, dass sie ihnen nicht die Möglichkeit gegeben habe, zur Antwort der Bundesrepublik Deutschland Stellung zu nehmen.

73 Hierzu ist festzustellen, dass nach der Verordnung Nr. 1049/2001 im Fall einer ersten ablehnenden Entscheidung des mit dem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befassten Organs die Antragsteller einen Zweitantrag nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung stellen können. Bei dieser Gelegenheit bleibt es ihnen unbenommen, gegebenenfalls zu dem vom Organ vertretenen Standpunkt Stellung zu nehmen. Insbesondere haben sie, wenn ein Mitgliedstaat gemäß Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 der beantragten Verbreitung unter Berufung auf die Ausnahmen in den Abs. 1 und 2 dieses Artikels widersprochen hat, die Möglichkeit, sich im Wege des Zweitantrags zu der vom betreffenden Mitgliedstaat vorgebrachten Begründung zu äußern.

74 Im vorliegenden Fall haben die Kläger nach dem Beschluss der Kommission vom 22. September 2011, mit dem ihr Antrag auf Zugang zum streitigen Dokument abgelehnt wurde (siehe oben, Rn. 18), bei der Kommission einen Zweitantrag nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellt (siehe oben, Rn. 19). Daher ist davon auszugehen, dass sie entgegen ihrem Vorbringen die Möglichkeit hatten, sowohl das Vorgehen der Kommission hinsichtlich der Konsultation der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung als auch die von Letzterer eingenommene ablehnende Haltung zu ihrem Antrag zu beanstanden. Im Übrigen ist hervorzuheben, dass die Kommission im Rahmen ihrer Begründung auf das Vorbringen und die Bemerkungen der Kläger im Zweitantrag konkret eingegangen ist (Abschnitt 4 des angefochtenen Beschlusses).

75 Fünftens ist zum Vorwurf der Kläger, die Kommission habe das Dokument, das Gegenstand ihres Zugangsantrags sei, nicht richtig identifiziert, festzustellen, dass die Kommission das betreffende Dokument im Gegenteil sowohl im Rahmen ihres Ersuchens an die Bundesrepublik Deutschland als auch im angefochtenen Beschluss zutreffend als die Antwort der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission vom 7. Juli 2011 auf die im Rahmen des EU-Pilotverfahrens 2070/11/SNCO vorgenommene Anfrage bezeichnet. Daher ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen.

76 In Anbetracht der Tatsache, dass die Kommission die Verpflichtungen beachtet hat, die sich u. a. aus Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, können die Kläger folglich nicht geltend machen, die Kommission habe bei der Bearbeitung ihres Zugangsantrags wesentliche Formvorschriften verletzt.

77 Die erste Rüge ist daher zurückzuweisen.

– Zum gerügten Verstoß gegen die Begründungspflicht

78 Im Zusammenhang mit der Rüge eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht tragen die Kläger eine Reihe von Argumenten vor, mit denen der Kommission vorgeworfen wird, sich auf eine oberflächliche Prüfung der Begründung der Bundesrepublik Deutschland für ihre Ablehnung des Zugangsantrags beschränkt zu haben. Nach ständiger Rechtsprechung sei die Kommission verpflichtet gewesen, diese Begründung in konkreter und individueller Weise zu prüfen, und hätte im Fall einer Ablehnung darlegen müssen, weshalb dem Zugang zum streitigen Dokument der von der Bundesrepublik Deutschland angeführte Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 entgegenstehen könnte.

79 Mit dieser Rüge werfen die Kläger die Frage nach der Natur und der Intensität der durchzuführenden Prüfung und nach der Begründung auf, die die Kommission geben muss, wenn sie beschließt, sich auf die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen zu berufen.

80 Insoweit weisen die Kläger zutreffend darauf hin, dass der Gerichtshof den Grundsatz aufgestellt hat, dass es als Rechtfertigung für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, dessen Freigabe beantragt wurde, nicht genügt, dass das Dokument in Zusammenhang mit einer in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 erwähnten Tätigkeit steht. Das betroffene Organ muss außerdem erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine in diesem Artikel vorgesehene Ausnahme geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (Urteile des Gerichtshofs vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Slg. 2010, I-5885, Rn. 53, vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Rn. 72, und vom 14. November 2013, LPN/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, Rn. 44).

81 Die Pflicht zu einer konkreten und individuellen Prüfung, die sich aus dem in der vorgenannten Rechtsprechung angesprochenen Grundsatz der Transparenz ergibt, findet jedoch keine Anwendung, wenn sich der Zugangsantrag auf ein aus einem Mitgliedstaat stammendes Dokument im Sinne von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 bezieht.

82 Wie nämlich aus den vorstehenden Rn. 53 und 55 hervorgeht, hat der Gerichtshof in Bezug auf das Verfahren zum Erlass einer Entscheidung, mit der der Zugang verweigert wird, für Recht erkannt, dass sich die Kommission lediglich davon überzeugen muss, dass der betreffende Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen materiellen Ausnahmen gestützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet hat.

83 Der Gerichtshof hat im Übrigen in Beantwortung ähnlicher wie der von den Klägern im vorliegenden Verfahren vorgebrachten Argumente klargestellt, dass es nicht Sache des mit einem Antrag auf Zugang zu einem Dokument befassten Organs ist, eine umfassende Würdigung der Widerspruchsentscheidung des betreffenden Mitgliedstaats durch Ausübung einer Kontrolle vorzunehmen, die über die Überprüfung des bloßen Vorhandenseins einer auf die Ausnahmen in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 Bezug nehmenden Begründung hinausgeht.

84 Im vorliegenden Fall hat die Kommission geprüft, dass die Bundesrepublik Deutschland bei ihrem Widerspruch auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen materiellen Ausnahmen Bezug nahm und der Widerspruch insoweit ordnungsgemäß begründet war. Sie hat überdies zunächst darauf hingewiesen, dass die deutschen Behörden der Freigabe des streitigen Dokuments unter Berufung auf die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung widersprochen hätten. Sodann hat sie festgestellt, dass die Angaben der Bundesrepublik Deutschland dem ersten Anschein nach zutreffend erschienen, wie es der Gerichtshof im Urteil Schweden/Kommission verlangt habe. Schließlich ist sie

auf die Argumente eingegangen, die die Kläger in ihrem Zweitantrag vom 27. September 2011 (siehe oben, Rn. 19) hinsichtlich der bei den deutschen Behörden durchgeführten Konsultation vorgebracht hatten.

85 Die Kommission hat folglich ihrer Pflicht zu sorgfältiger Prüfung unter Beachtung des vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 geforderten Intensitätsgrads sowie ihrer Begründungspflicht genügt.

86 Die zweite Rüge ist daher zurückzuweisen.

87 Nach alledem ist der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001

Vorbringen der Parteien

88 Die Kläger machen in erster Linie geltend, die Kommission habe hinsichtlich des Fehlens eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 ihren Beschluss nicht hinreichend begründet. Hilfsweise tragen sie vor, die Kommission habe die im vorliegenden Fall einander gegenüberstehenden Interessen nicht zutreffend abgewogen. Sie rügen deshalb die Schlussfolgerung, dass kein Interesse, das gegenüber dem Interesse in Bezug auf das EU-Pilotverfahren überwiege, die Freigabe des streitigen Dokuments rechtfertigen könne. Im Wesentlichen machen sie geltend, das Ziel des Gesundheitsschutzes müsse dem Einzelinteresse der Kommission an der Fortführung ihrer Untersuchung vorgehen.

89 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen.

Würdigung durch das Gericht

90 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass auch dann, wenn sich die Kommission – wie vorliegend – auf Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 stützt, um den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu verweigern, die Möglichkeit des Nachweises, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Freigabe dieser Dokumente im Sinne des letzten Halbsatzes von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung besteht, nicht ausgeschlossen ist. Denn wie sich aus der oben in Rn. 49 angeführten Rechtsprechung ergibt, verlangt der durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung geregelte Entscheidungsprozess, dass sich das betreffende Organ und der betreffende Mitgliedstaat an die materiellen Ausnahmen in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung – was zwangsläufig den letzten Halbsatz von Art. 4 Abs. 2 einschließt – halten.

91 Nach der Rechtsprechung obliegt es aber demjenigen, der ein überwiegendes öffentliches Interesse geltend macht, konkrete Umstände anzuführen, die die Verbreitung der betreffenden Dokumente rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, Rn. 68, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 62, Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 103, und LPN/Kommission, Rn. 94).

92 Überdies reichen Erwägungen ganz allgemeiner Natur nicht aus, um darzutun, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse den Gründen für die Verweigerung des Zugangs zu den in Rede stehenden Dokumenten vorgeht (vgl. in diesem Sinne Urteil LPN/Kommission, Rn. 93).

93 Im Übrigen muss sich das überwiegende öffentliche Interesse an der Verbreitung eines Dokuments nicht notwendigerweise von den Grundsätzen unterscheiden, auf denen die Verordnung Nr. 1049/2001 aufbaut (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat, Rn. 74 und 75, und LPN/Kommission, Rn. 92).

94 Im vorliegenden Fall hat die Kommission im angefochtenen Beschluss die Ansicht vertreten, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 bestehe, da dem öffentlichen Interesse vorliegend am besten gedient sei, wenn das EU-Pilotverfahren mit der Bundesrepublik Deutschland zu Ende geführt werde. Sie hat, wobei sie im Wesentlichen die von den deutschen Behörden in deren Schreiben vom 19. August 2011 vorgebrachte Begründung übernommen hat (siehe oben, Rn. 18, sowie die Abschnitte 3 und 6 des angefochtenen Beschlusses), hinzugefügt, dadurch werde die Prüfung ermöglicht, ob das Unionsrecht im Licht der Tatsachen, die die Kläger in ihrer gegen die deutschen Behörden gerichteten Beschwerde vorgetragen hätten, tatsächlich verletzt worden sei.

95 Diese Beurteilung durch die Kommission ist mit keinem Fehler behaftet.

96 Erstens hat die Kommission nämlich, wie sich aus der vorstehenden Rn. 94 ergibt, ihre Schlussfolgerung begründet, dass im vorliegenden Fall die Verbreitung des streitigen Dokuments nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 gerechtfertigt werden könne. Das Vorbringen der Kläger, dass der angefochtene Beschluss an einem Begründungsmangel leide, kann daher keinen Erfolg haben.

97 Zweitens haben die Kläger – abgesehen von allgemeinen Ausführungen zur Notwendigkeit, die öffentliche Gesundheit zu schützen, und zu dem Umstand, dass infolge der Behandlung durch die Privatklinik in Deutschland mehrere Patienten verstorben seien – keine konkreten Gründe dargelegt, die im vorliegenden Fall die Freigabe des streitigen Dokuments rechtfertigen könnten. Insbesondere erläutern sie nicht, inwiefern es dem Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit dienen würde, wenn dieses Dokument – die Antwort der Bundesrepublik Deutschland auf die von der Kommission im Rahmen des fraglichen EU-Pilotverfahrens gestellten Fragen – gerade ihnen zur Kenntnis gebracht würde. Wie aus der in den vorstehenden Rn. 91 und 92 angeführten Rechtsprechung hervorgeht, liegt zwar bei der Anwendung der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 die Beweislast bei dem Organ, das sich auf diese Ausnahme beruft, doch ist es im Fall von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Sache derjenigen, die ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne des letzten Halbsatzes dieser Vorschrift geltend machen, den Nachweis dafür zu erbringen.

98 Drittens wäre – selbst wenn man unterstellt, dass den allgemeinen Ausführungen zum Vorliegen eines allgemeinen Interesses am Gesundheitsschutz zu folgen wäre – die Freigabe der angeforderten Dokumente im vorliegenden Fall nicht geeignet, ein solches Interesse zu befriedigen. Denn es ist nicht Sache der Kläger, zu ermitteln, inwieweit das Unionsrecht, insbesondere die Verordnung Nr. 1394/2007, von den deutschen Behörden unter den in ihrer Beschwerde beschriebenen tatsächlichen Umständen eingehalten wurde. Vielmehr ist der Kommission beizupflichten, dass das öffentliche Interesse daran, dass sie selbst klärt, ob das Unionsrecht von der Bundesrepublik Deutschland eingehalten worden war, den wirksamsten Weg zum Schutz der öffentlichen Gesundheit darstellte.

99 Viertens machen die Kläger geltend, das streitige Dokument sei zur Stützung einer Klage aus außervertraglicher Haftung geeignet, die sie vor den nationalen deutschen Gerichten erheben könnten. Der Sache nach dient der Antrag der Kläger dazu, Unterlagen als Beweise für ihre Haftungsklage zu beschaffen, wobei sie hierfür die Kommission und deren Untersuchungsbefugnisse als Hüterin des AEU-Vertrags nutzen. Das Interesse der Kläger daran, dass sie vor dem nationalen Gericht Unterlagen als Beweise vorlegen können, kann aber nicht als „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 angesehen werden, sondern ist als

privates Interesse einzustufen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Agrofert Holding, Rn. 86). Es kann daher nicht zugelassen werden, dass die Kommission instrumentalisiert wird, um Zugang zu Beweisen zu erhalten, die auf anderen Wegen nicht beschafft werden können.

100 Insoweit ist festzustellen, dass der Sachverhalt, der die Kläger veranlasst hat, die deutschen und die europäischen Gerichte anzurufen, zwar zweifelsohne tragisch und bedauerlich ist, doch hat die Kommission zu Recht betont, dass die Kläger den Rechtsweg unter Inanspruchnahme der ihnen durch die nationale Rechtsordnung zuerkannten Rechtsbehelfe und Mittel zur Erlangung von Beweisen beschreiten müssen.

101 Fünftens werfen die Kläger der Kommission vor, ihnen in Anbetracht des geltend gemachten öffentlichen Interesses selbst nach Abschluss des EU-Pilotverfahrens 2070/11/SNCO keinen Zugang zum streitigen Dokument gewährt zu haben.

102 Insoweit genügt der Hinweis, dass nach ständiger Rechtsprechung die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts im Rahmen einer auf Art. 263 AEUV gestützten Nichtigkeitsklage anhand der Sach- und Rechtslage zu beurteilen ist, wie sie bei Erlass des Aktes bestand (vgl. Urteil des Gerichts vom 30. September 2009, Frankreich/Kommission, T-432/07, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

103 Das EU-Pilotverfahren 2070/11/SNCO wurde jedoch erst nach dem Erlass des angefochtenen Beschlusses abgeschlossen. Das Vorbringen der Kläger ist deshalb zurückzuweisen.

104 Jedenfalls lässt sich – wie aus Rn. 12 des Urteils LPN/Kommission sowie aus den Angaben der Kommission in der mündlichen Verhandlung hervorgeht – nicht ausschließen, dass den Klägern ein vollständiger oder teilweiser Zugang zu den hier in Rede stehenden Dokumenten gewährt werden könnte, sofern die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme nach der Einstellung des Beschwerdeverfahrens durch die Kommission nicht mehr anwendbar sein sollte, es sei denn, die betreffenden Dokumente fielen unter eine andere in dieser Verordnung geregelte Ausnahme. Voraussetzung dafür wäre aber, dass bei der Kommission ein neuer Zugangsantrag gestellt wird.

105 Demzufolge hat die Kommission im vorliegenden Fall bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 weder die Begründungspflicht verletzt noch einen Beurteilungsfehler begangen.

106 Der zweite Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001

Vorbringen der Parteien

107 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe sich über ihr Recht auf teilweisen Zugang zum streitigen Dokument hinweggesetzt.

108 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen.

Würdigung durch das Gericht

109 Nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs, der nach Art. 53 Abs. 1 der Satzung auf das Verfahren vor dem Gericht anwendbar ist, und nach Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts muss die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe

enthalten. Diese Angaben müssen so klar und deutlich sein, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seiner Verteidigung und dem Gericht die Ausübung seiner richterlichen Kontrolle ermöglichen. Um die Rechtssicherheit und eine ordnungsgemäße Rechtspflege zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich eine Klage stützt, zumindest in gedrängter Form, aber zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben (Beschlüsse des Gerichts vom 28. April 1993, De Hoe/Kommission, T-85/92, Slg. 1993, II-523, Rn. 20, und vom 11. Juli 2005, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, T-294/04, Slg. 2005, II-2719, Rn. 23).

110 Im vorliegenden Fall führen die Kläger zwar in der Klageschrift in abstrakter Form den Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 an (siehe insbesondere Rn. 91 der Klageschrift), tragen aber nichts zu dessen Stützung vor. Sie führen nämlich lediglich aus: „Es wäre die Verpflichtung der Kommission gewesen, präzise den Verfasser, den Umfang des Dokumentes einschließlich seiner Anlagen, das Aktenzeichen etc. anzugeben, um die Eineindeutigkeit des Dokumentes zu ermöglichen. … Ohne eine solche Identifikation des [streitigen Dokuments] der ‚deutschen Behörden' ist … [e]in faires Verfahren … nicht gegeben."

111 Da dieses Vorbringen keinen Bezug zur Anwendung von Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall aufweist, sondern sich eher auf die in den vorstehenden Rn. 78 bis 86 geprüfte Begründungspflicht bezieht, ist es zur Stützung des vorliegenden Klagegrundes ohne Belang.

112 Die von den Klägern im Stadium der Erwiderung vorgetragenen Argumente können ebenfalls nicht berücksichtigt werden, und zwar vor allem deshalb, weil sie sich auf Umstände gründen, die den Klägern zum Zeitpunkt der Klageerhebung bekannt waren (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 21. Oktober 2010, Umbach/Kommission, T-474/08, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 60).

113 Demzufolge ist der dritte Klagegrund als unzulässig zurückzuweisen.

114 Die Klage ist somit insgesamt abzuweisen.

Kosten

115 Nach Art. 87 § 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

116 In Anbetracht der Umstände des vorliegenden Falls ist zu entscheiden, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Gratsias Kancheva Wetter

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. September 2014.

Unterschriften