URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

29. Juni 2010 *

In der Rechtssache C-28/08 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs, eingelegt am 23. Januar 2008,

Europäische Kommission, vertreten durch C. Docksey und P. Aalto als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch E. Jenkinson und V. Jackson als Bevollmächtigte im Beistand von J. Coppel, Barrister,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Rat der Europäischen Union, vertreten durch B. Driessen und C. Fekete als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Verfahrensbeteiligte:

The Bavarian Lager Co. Ltd mit Sitz in Clitheroe (Vereinigtes Königreich), Prozessbevollmächtigte: J. Webber und M. Readings, Solicitors,

Klägerin im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,

Republik Finnland, vertreten durch J. Heliskoski als Bevollmächtigten,

Königreich Schweden, vertreten durch K. Petkovska als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

Europäischer Datenschutzbeauftragter, vertreten durch H. Hijmans, A. Scirocco und H. Kranenborg als Bevollmächtigte,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues und K. Lenaerts, der Kammerpräsidentinnen R. Silva de Lapuerta und C. Toader sowie der Richter A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász (Berichterstatter), G. Arestis und T. von Danwitz,

Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2009,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 15. Oktober 2009

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 8. November 2007, Bavarian Lager/Kommission (T-194/04, Slg. 2007, II-4523, im Folgenden: angefochtenes Urteil), aufzuheben, soweit mit diesem die Entscheidung der Kommission vom 18. März 2004 (im Folgenden: streitige Entscheidung) über die Ablehnung des Antrags von The Bavarian Lager Co. Ltd (im Folgenden: Bavarian Lager) auf Gewährung des Zugangs zum vollständigen Protokoll des im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens abgehaltenen Treffens vom 11. Oktober 1996 (im Folgenden: Treffen vom 11. Oktober 1996) für nichtig erklärt worden ist.

Rechtlicher Rahmen

2 Die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31) verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei der Sicherstellung des freien Verkehrs personenbezogener Daten in der Europäischen Gemeinschaft den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten.

3 Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1) wurde auf der Grundlage des Art. 286 EG erlassen.

4 In den Erwägungsgründen 1, 2, 5, 7, 8, 12, 14 und 15 der Verordnung Nr. 45/2001 heißt es:

„(1) Nach Artikel 286 [EG] finden die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und den freien Verkehr solcher Daten auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung.

(2) Ein umfassendes Datenschutzsystem erfordert nicht nur eine Bestimmung der Rechte der betroffenen Personen und der Pflichten der Personen, die personenbezogene Daten verarbeiten, sondern auch geeignete Sanktionen für Rechtsverletzer und eine Überwachung durch eine unabhängige Kontrollbehörde.

…

(5) Eine Verordnung ist erforderlich, um den natürlichen Personen auf dem Rechtsweg durchsetzbare Rechte zu geben …

…

(7) Unter den Schutz fallen können Personen, deren personenbezogene Daten von den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft in irgendeinem Kontext verarbeitet werden …

(8) Die Grundsätze des Datenschutzes sollten für alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare Person gelten. …

…

(12) Die kohärente, homogene Anwendung der Bestimmungen für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sollte in der gesamten Gemeinschaft gewährleistet sein.

…

(14) Zu diesem Zweck sollten zwingende Vorschriften für die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft erlassen werden. Diese Vorschriften sollten auf alle Verarbeitungen personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden, soweit die Verarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts betreffen.

(15) Wird diese Verarbeitung von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft in Ausübung von Tätigkeiten außerhalb des Anwendungsbereichs der vorliegenden Verordnung, insbesondere für die Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des [EU-Vertrags in der Fassung vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon], durchgeführt, so wird der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der Personen unter Beachtung des Artikels 6 des [EU-Vertrags in der genannten Fassung] gewährleistet. Der Zugang zu den Dokumenten, einschließlich der Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, unterliegt den Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 255 [EG] erlassen wurden, dessen Anwendungsbereich sich auf die Titel V und VI des [EU-Vertrags in der genannten Fassung] erstreckt."

5 Art. 1 der Verordnung Nr. 45/2001 bestimmt:

„(1) Die durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder aufgrund dieser Verträge geschaffenen Organe und Einrichtungen, nachstehend ‚Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft' genannt, gewährleisten nach den Bestimmungen dieser Verordnung den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten; sie dürfen den freien Verkehr personenbezogener Daten untereinander oder mit Empfängern, die dem in Anwendung der Richtlinie 95/46 … erlassenen einzelstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten unterliegen, weder beschränken noch untersagen.

(2) Die durch diese Verordnung eingerichtete unabhängige Kontrollbehörde, nachstehend ‚Europäischer Datenschutzbeauftragter' genannt, überwacht die Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung auf alle Verarbeitungen durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft."

6 Art. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 sieht vor:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

a) ‚personenbezogene Daten' alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (nachstehend ‚betroffene Person' genannt); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind;

b) ‚Verarbeitung personenbezogener Daten' … jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Wiederauffinden, das Abfragen, die Nutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten;

…"

7 Art. 3 der Verordnung Nr. 45/2001 lautet:

„(1) Diese Verordnung findet auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung, soweit die Verarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen.

(2) Diese Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen."

8 Art. 4 der Verordnung Nr. 45/2001 sieht vor:

„(1) Personenbezogene Daten dürfen nur

a) nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden;

b) für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. …

…“

9 Art. 5 dieser Verordnung bestimmt:

„Personenbezogene Daten dürfen nur verarbeitet werden, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a) Die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse oder in legitimer Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeführt wird, die dem Organ oder der Einrichtung der Gemeinschaft oder einem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde; oder

b) die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt; oder

…

d) die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben …

…“

10 Art. 8 („Übermittlung personenbezogener Daten an Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sind und die der Richtlinie 95/46 … unterworfen sind“) der Verordnung Nr. 45/2001 bestimmt:

„Unbeschadet der Artikel 4, 5, 6 und 10 werden personenbezogene Daten an Empfänger, die den aufgrund der Richtlinie 95/46 … erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterliegen, nur übermittelt,

a) wenn der Empfänger nachweist, dass die Daten für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder zur Ausübung der öffentlichen Gewalt gehört, erforderlich sind oder

b) wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten.“

11 Art. 18 („Widerspruchsrecht der betroffenen Person“) dieser Verordnung lautet:

„Die betroffene Person hat das Recht,

a) jederzeit aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen gegen die Verarbeitung von sie betreffenden Daten Widerspruch einzulegen, außer in den unter Artikel 5 Buchstaben b), c) und d) fallenden Fällen. Bei berechtigtem Widerspruch darf sich die betreffende Verarbeitung nicht mehr auf diese Daten beziehen;

b) vor der ersten Weitergabe personenbezogener Daten an Dritte oder vor deren erstmaliger Nutzung im Auftrag Dritter zu Zwecken der Direktwerbung informiert zu werden und ausdrücklich auf das Recht hingewiesen zu werden, kostenfrei gegen eine solche Weitergabe oder Nutzung Widerspruch einlegen zu können.“

12 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. 255 EG vorgesehenen Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe fest. Sie gilt seit dem 3. Dezember 2001.

13 Der erste Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„In Artikel 1 Absatz 2 des [EU-Vertrags in der Fassung vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon], wonach der 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, ist das Prinzip der Transparenz verankert."

14 Der zweite Erwägungsgrund dieser Verordnung lautet:

„Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags [in der Fassung vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon] und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [im Folgenden: Grundrechtecharta] verankert sind."

15 Im vierten und im elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 [EG] 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."

16 Art. 2 („Zugangsberechtigte und Anwendungsbereich") 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.

(2) Die Organe können vorbehaltlich der gleichen Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen allen natürlichen oder juristischen Personen, die keinen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben, Zugang zu Dokumenten gewähren.

(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.

(4) Unbeschadet der Artikel 4 und 9 werden Dokumente der Öffentlichkeit entweder auf schriftlichen Antrag oder direkt in elektronischer Form oder über ein Register zugänglich gemacht. Insbesondere werden Dokumente, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurden oder eingegangen sind, gemäß Artikel 12 direkt zugänglich gemacht.

(5) Sensible Dokumente im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 unterliegen der besonderen Behandlung gemäß jenem Artikel.

…“

17 Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 über die Ausnahmeregelung für das Zugangsrecht bestimmt:

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

…

b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

(2) 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.

…“

18 Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 „[ist] der Antragsteller … nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben“.

Sachverhalt

19 Der Sachverhalt des vorliegenden Rechtsstreits wird in den Randnrn. 15 bis 28 und 34 bis 37 des angefochtenen Urteils wie folgt wiedergegeben:

„15 [Bavarian Lager] wurde am 28. Mai 1992 zum Zweck der Einfuhr deutschen Biers gegründet, das für den Ausschank in Gaststätten im Vereinigten Königreich, hauptsächlich in Nordengland, wie bestimmt war.

16 [Bavarian Lager] war jedoch am Absatz ihres Erzeugnisses dadurch gehindert, dass im Vereinigten Königreich viele Gastwirte durch Alleinbezugsvereinbarungen gebunden waren, die sie zum ausschließlichen Bierbezug von einer bestimmten Brauerei verpflichteten.

17 Nach der Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390 (britische Bierlieferungsverordnung) müssen britische Brauereien mit Lieferungsrechten für mehr als 2 000 Gaststätten es deren Betreibern gestatten, auch von einer anderen Brauerei Bier zu beziehen, allerdings — gemäß Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung — nur Fassbier mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Vol.-%. Diese Bestimmung wird allgemein als ‚Guest Beer Provision' (im Folgenden: GBP) bezeichnet.

18 Die meisten außerhalb des Vereinigten Königreichs erzeugten Biere können jedoch nicht als ‚Fassbier' im Sinne der GBP angesehen werden und fallen somit nicht unter diese Bestimmung.

19 Da [Bavarian Lager] die GBP als eine mit Art. 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 28 EG) unvereinbare Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung ansah, reichte sie mit Schreiben vom 3. April 1993 eine Beschwerde bei der Kommission ein, die unter dem Aktenzeichen P/93/4490/UK in das Register eingetragen wurde.

20 Nach Untersuchung des Sachverhalts beschloss die Kommission am 12. April 1995, gegen das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ein Verfahren gemäß Art. 169 EG-Vertrag (jetzt Art. 226 EG) einzuleiten. Sie teilte [Bavarian Lager] am 28. September 1995 mit, dass sie den Fall untersucht und dem Vereinigten Königreich am 15. September 1995 ein Mahnschreiben übermittelt habe. Am 26. Juni 1996 beschloss die Kommission, an das Vereinigte Königreich eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu richten; diesen Beschluss gab sie am 5. August 1996 in einer Pressemitteilung bekannt.

21 Am 11. Oktober 1996 fand [das Treffen vom 11. Oktober 1996] statt, an dem Vertreter der Generaldirektion (GD) ‚Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen' der Kommission, des Ministeriums für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs und der Confédération des brasseurs du marché commun (Verband der

Bierbrauer des Gemeinsamen Marktes, im Folgenden: CBMC) teilnahmen. [Bavarian Lager] hatte mit Schreiben vom 27. August 1996 um Teilnahme am Treffen ersucht, ihrem Ersuchen gab die Kommission jedoch nicht statt.

22 Am 15. März 1997 kündigte das Ministerium für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs ein Vorhaben zur Änderung der GBP an, wonach neben Fassbier künftig auch Flaschenbier einer anderen Brauerei verkauft werden könne. Die Kommission setzte ihre Entscheidung, eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Vereinigte Königreich zu richten, zweimal, am 19. März und am 26. Juni 1997, aus, worauf der Leiter des Referats 2 ‚Anwendung der Artikel 30 bis 36 EG-Vertrag (Notifizierung, Beschwerden, Verstöße usw.) und Beseitigung der Handelshemmnisse' der Direktion B ‚Freier Warenverkehr und öffentliches Auftragswesen' der GD ‚Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen' [Bavarian Lager] mit Schreiben vom 21. April 1997 mitteilte, dass das Verfahren des Art. 169 [EG] wegen der geplanten Änderung der GBP ausgesetzt und die mit Gründen versehene Stellungnahme der Regierung des Vereinigten Königreichs nicht übermittelt worden sei. Sie wies darauf hin, dass das Verfahren eingestellt werde, sobald die Änderung der GBP in Kraft trete. Die neue Fassung der GBP wurde am 22. August 1997 zu geltendem Recht. Infolgedessen wurde die mit Gründen versehene Stellungnahme dem Vereinigten Königreich nie übersandt und das Vertragsverletzungsverfahren mit Beschluss der Kommission vom 10. Dezember 1997 endgültig eingestellt.

23 Mit Telefax vom 21. März 1997 ersuchte [Bavarian Lager] den Generaldirektor der GD ‚Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen', ihr gemäß dem Verhaltenskodex [über den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (ABl. 1993, L 340, S. 41)] die mit Gründen versehene Stellungnahme in Kopie zu übermitteln. Dieser Antrag wurde ebenso abgelehnt wie ein erneut gestellter Antrag.

24 Mit [Entscheidung] vom 18. September 1997 … bestätigte der Generalsekretär der Kommission die Ablehnung des beim Generaldirektor der GD ‚Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen' gestellten Antrags.

25 Gegen die Entscheidung vom 18. September 1997 erhob [Bavarian Lager] beim Gericht eine Klage, die unter dem Aktenzeichen T-309/97 in das Register der Kanzlei eingetragen wurde. Mit Urteil vom 14. Oktober 1999, Bavarian Lager/Kommission (T-309/97, Slg. 1999, II-3217), wies das Gericht diese Klage mit der Begründung ab, die Sicherung des Zwecks, es dem Mitgliedstaat zu ermöglichen, seine Vertragspflichten freiwillig zu erfüllen oder gegebenenfalls seine Position zu rechtfertigen, rechtfertige es, zum Schutz des öffentlichen Interesses den Zugang zu einem Entwurf zu verweigern, der sich auf die Untersuchungsphase eines Verfahrens nach Art. 169 [EG] beziehe.

26 Am 4. Mai 1998 stellte [Bavarian Lager] bei der Kommission gemäß dem Verhaltenskodex [über den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten] einen Antrag auf Zugang zu allen Schriftstücken, die von elf namentlich genannten Unternehmen und Organisationen sowie drei bezeichneten Gruppen von Personen oder Unternehmen zum Verfahren P/93/4490/UK eingereicht worden seien. Die Kommission lehnte den ursprünglichen Antrag mit der Begründung ab, [dieser] Verhaltenskodex finde nur auf Dokumente Anwendung, deren Verfasser die Kommission sei. Ein Zweitantrag wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Kommission nicht Verfasser der fraglichen Schriftstücke sei und dass Anträge an den Verfasser zu richten seien.

27 Am 8. Juli 1998 legte [Bavarian Lager] beim Europäischen Bürgerbeauftragten (im Folgenden: Bürgerbeauftragter) eine Beschwerde ein, die unter dem Aktenzeichen 713/98/IJH in das Register eingetragen wurde und zu der sie mit Schreiben vom 2. Februar 1999 darauf hinwies, dass ihr daran gelegen sei, die Namen der Vertreter der CBMC, die am Treffen vom 11. Oktober 1996 teilgenommen hätten, sowie die Namen der Unternehmen und Personen zu erfahren, die zu den 14 Gruppen gehörten, die sie in ihrem ursprünglichen Antrag auf Zugang zu denjenigen Dokumenten bezeichnet habe, die der Kommission im Verfahren P/93/4490/UK übermittelte Stellungnahmen enthielten.

28 Im Anschluss an einen Schriftwechsel zwischen dem Bürgerbeauftragten und der Kommission teilte diese dem Bürgerbeauftragten im Oktober und November 1999 mit, dass sie auf die 45 Schreiben, die sie an die betroffenen Personen gerichtet habe, um sie um Genehmigung der Offenlegung ihrer Identität gegenüber

[Bavarian Lager] zu ersuchen, 20 Antworten erhalten habe, davon 14 zustimmende und 6 abschlägige. Die Kommission leitete die Namen und Anschriften der Personen, die mit der Nennung ihres Namens einverstanden waren, weiter. [Bavarian Lager] wies den Bürgerbeauftragten darauf hin, dass die von der Kommission erteilten Auskünfte immer noch unvollständig seien.

...

34 Mit E-Mail vom 5. Dezember 2003 ersuchte [Bavarian Lager] die Kommission gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 um Zugang zu den in Randnr. 27 dieses Urteils genannten Schriftstücken.

35 Die Kommission antwortete hierauf mit Schreiben vom 27. Januar 2004, in dem sie darauf hinwies, dass zwar einige sich auf das Treffen vom 11. Oktober 1996 beziehende Dokumente offengelegt werden könnten, dass jedoch fünf Namen im Protokoll dieses Treffens geschwärzt worden seien, weil sich zwei Personen ausdrücklich der Preisgabe ihrer Identität widersetzt hätten und die Kommission mit den drei übrigen Personen nicht in Kontakt habe treten können.

36 Mit E-Mail vom 9. Februar 2004 stellte [Bavarian Lager] einen Zweitantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf Zurverfügungstellung des vollständigen Protokolls des Treffens vom 11. Oktober 1996 mit den Namen aller Teilnehmer.

37 Mit [der streitigen Entscheidung] lehnte die Kommission den Zweitantrag von [Bavarian Lager] ab. Sie bestätigte, dass auf den Antrag auf Offenlegung der Namen der übrigen Teilnehmer die Verordnung Nr. 45/2001 anwendbar sei. Da [Bavarian Lager] weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch die Notwendigkeit einer solchen Offenlegung dargetan habe, seien die Voraussetzungen des Art. 8 dieser Verordnung nicht erfüllt und sei die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar. Selbst wenn aber die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten nicht anwendbar wären, könnte sie die Offenlegung der übrigen Namen doch nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ablehnen, um nicht ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen zu gefährden."

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

20 Das Gericht hat die streitige Entscheidung mit dem angefochtenen Urteil für nichtig erklärt.

21 Zum Zugang zum vollständigen Protokoll des Treffens vom 11. Oktober 1996 hat das Gericht in den Randnrn. 90 bis 95 des angefochtenen Urteils ausgeführt, der Antrag von Bavarian Lager sei auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt. Es hat darauf hingewiesen, dass nach Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung derjenige, der den Zugang zu einem Dokument beantrage, nicht zur Angabe von Gründen für seinen Antrag verpflichtet sei und daher kein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen brauche, um Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu erhalten, und sodann die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Regelung geprüft, wonach eine Bekanntgabe nicht erfolgen darf, wenn durch die Verbreitung des betreffenden Dokuments der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigt würde.

22 In den Randnrn. 96 bis 119 des angefochtenen Urteils hat das Gericht das Verhältnis zwischen den Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001 geprüft. Es hat hervorgehoben, dass dem fünfzehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 zufolge der Zugang zu den Dokumenten einschließlich derjenigen, die personenbezogene Daten enthielten, Art. 255 EG unterliege und dass dem elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 zufolge die Organe bei der Beurteilung der Anwendbarkeit einer Ausnahme in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Union, also auch in der Verordnung Nr. 45/2001, verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen sollten.

23 Aus den Definitionen der Begriffe „personenbezogene Daten“ und „Verarbeitung personenbezogener Daten“ in Art. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 45/2001 hat das Gericht in Randnr. 105 des angefochtenen Urteils geschlossen, dass die Weitergabe von Daten durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung unter die Definition von „Verarbeitung“ falle, so dass die Verordnung Nr. 45/2001 unabhängig von der Verordnung Nr. 1049/2001 selbst die Möglichkeit einer Veröffentlichung personenbezogener Daten vorsehe.

24 In Randnr. 106 des angefochtenen Urteils hat das Gericht ausgeführt, nach Art. 5 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 45/2001 müsse die Verarbeitung rechtmäßig und für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse ausgeführt werde, oder für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliege, erforderlich sein. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, das Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Unionsbürgern sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat zuerkenne, entspreche einer rechtlichen Verpflichtung im Sinne von Art. 5 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001. Wenn also die Verordnung Nr. 1049/2001 die Weitergabe von Daten vorschreibe, die eine „Verarbeitung“ im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 darstelle, sei die Weitergabe nach Art. 5 dieser Verordnung insoweit rechtmäßig.

25 Zum Nachweis der Notwendigkeit einer Datenübermittlung nach Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 und zum Widerspruchsrecht des Betroffenen nach Art. 18 dieser Verordnung hat das Gericht insbesondere in den Randnrn. 107 bis 109 des angefochtenen Urteils festgestellt:

„107 In Bezug auf die Verpflichtung zum Nachweis der Notwendigkeit einer Datenübermittlung in Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 ist daran zu erinnern, dass für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, die Verordnung Nr. 1049/2001 maßgeblich ist und dass nach Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung derjenige, der den Zugang begehrt, nicht verpflichtet ist, Gründe für seinen Antrag anzugeben, und daher kein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen braucht, um den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu erhalten … In den Fällen, in denen im Rahmen der Anwendung des Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, der das Recht aller Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten vorsieht, personenbezogene Daten übermittelt werden, fällt also der betreffende Sachverhalt unter diese Verordnung, so dass der Antragsteller nicht die Notwendigkeit der Verbreitung im Sinne von Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 nachweisen muss. Wenn nämlich als eine durch die Verordnung Nr. 45/2001 vorgeschriebene zusätzliche Voraussetzung verlangt würde, dass der Antragsteller die Notwendigkeit der Übermittlung nachweist, würde diese Voraussetzung dem Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001 zuwiderlaufen, der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe zu verschaffen.

108 Da zudem nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 der Zugang zu einem Dokument in den Fällen verweigert wird, in denen durch dessen Verbreitung der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigt würde, kann eine Übermittlung, die nicht unter diese Ausnahme fällt, grundsätzlich nicht die berechtigten Interessen des Betroffenen gemäß Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 beeinträchtigen.

109 Hinsichtlich des Widerspruchsrechts des Betroffenen sieht Art. 18 der Verordnung Nr. 45/2001 vor, dass dieser das Recht hat, jederzeit aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus seiner besonderen Situation ergebenden Gründen gegen die Verarbeitung von ihn betreffenden Daten Widerspruch einzulegen, außer in den u. a. unter Art. 5 Buchst. b dieser Verordnung fallenden Fällen. Da die in der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte Verarbeitung eine gesetzliche Verpflichtung im Sinne des Art. 5 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 darstellt, steht dem Betroffenen daher grundsätzlich kein Widerspruchsrecht zu. Angesichts des Umstands jedoch, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Ausnahme von dieser gesetzlichen Verpflichtung vorsieht, sind auf dieser Grundlage die Auswirkungen einer Verbreitung von Daten über die betreffende Person zu berücksichtigen."

26 Schließlich hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 eng auszulegen sei und nur personenbezogene Daten betreffe, die geeignet seien, konkret und tatsächlich die Achtung der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen zu beeinträchtigen. Die Prüfung dieser Beeinträchtigungen sei im Licht des Art. 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) und der hierzu ergangenen Rechtsprechung vorzunehmen.

27 In Randnr. 133 und speziell Randnr. 139 des angefochtenen Urteils ist das Gericht zu der allgemeinen Schlussfolgerung gelangt, dass die Kommission einen Rechtsfehler begangen habe, indem sie festgestellt habe, dass Bavarian Lager weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch das Bestehen der Notwendigkeit dargetan habe, die Namen der fünf Teilnehmer am Treffen vom 11. Oktober 1996 zu erfahren, die sich danach der Weitergabe ihrer Identität an Bavarian Lager widersetzt hätten.

28 Was die Ausnahme in Bezug auf den Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, hat das Gericht die Anwendung dieser Bestimmung allgemein

abgelehnt; insbesondere könne ausschließlich dem Beschwerdeführer eine vertrauliche Behandlung gewährt werden, und dieser Schutz sei nur gerechtfertigt, wenn das betreffende Verfahren noch im Gange sei.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Beteiligten

29 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 13. Juni 2008 sind das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie der Rat der Europäischen Union als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Die Republik Finnland und das Königreich Schweden sind als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge von Bavarian Lager und das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge von Bavarian Lager und des Europäischen Datenschutzbeauftragten zugelassen worden.

30 Die Kommission beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit mit ihm die streitige Entscheidung für nichtig erklärt wird;

— den Rechtsstreit hinsichtlich der Punkte, die Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittels sind, endgültig zu entscheiden und

— Bavarian Lager die der Kommission im ersten Rechtszug sowie im vorliegenden Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen oder, falls ihr Rechtsmittel zurückgewiesen wird, ihr die Hälfte der Bavarian Lager im ersten Rechtszug entstandenen Kosten aufzuerlegen.

31 Der Rat beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben und

— Bavarian Lager die Kosten aufzuerlegen.

32 Das Vereinigte Königreich beantragt,

— dem Rechtsmittel und den Anträgen der Kommission stattzugeben.

33 Bavarian Lager beantragt,

— das Rechtsmittel der Kommission insgesamt zurückzuweisen und

— der Kommission die Bavarian Lager im ersten Rechtszug und im vorliegenden Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen oder, falls dem Rechtsmittel stattgegeben wird, jedem der Beteiligten seine eigenen Kosten aufzuerlegen.

34 Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und der Europäische Datenschutzbeauftragte beantragen,

— das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

Zum Antrag auf Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung

35 Mit Schriftsätzen vom 11. und 13. November 2009 haben die Kommission und der Europäische Datenschutzbeauftragte beantragt, die mündliche Verhandlung wiederzueröffnen.

36 Der Gerichtshof kann nach Art. 61 seiner Verfahrensordnung von Amts wegen, auf Vorschlag des Generalanwalts oder auf Antrag der Parteien die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anordnen, wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder ein zwischen den Parteien nicht erörtertes Vorbringen als entscheidungserheblich ansieht (Urteil vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Die Kommission und der Europäische Datenschutzbeauftragte machen in ihren Anträgen lediglich geltend, dass die Schlussanträge der Generalanwältin auf einem Vorbringen beruhten, das weder vor dem Gericht noch vor dem Gerichtshof erörtert worden sei.

38 Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass er im vorliegenden Fall über alle erforderlichen Angaben verfügt, um den Rechtsstreit, mit dem er befasst worden ist, entscheiden zu können, und dass der Rechtsstreit nicht im Hinblick auf ein vor ihm nicht erörtertes Vorbringen geprüft werden muss.

39 Daher besteht keine Veranlassung, die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anzuordnen.

Zum Rechtsmittel

40 Zur Begründung ihres Rechtsmittels macht die Kommission drei Gründe geltend:

— Das Gericht habe mit der Feststellung, dass Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft ausgelegt und angewandt;

— das Gericht habe durch seine enge Auslegung der Voraussetzung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001, durch die es die Unionsvorschriften über den Schutz in einem Dokument enthaltener personenbezogener Daten vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung ausgeschlossen habe, einen Rechtsfehler begangen, und

— das Gericht habe im Rahmen der Auslegung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 den Schutz der Vertraulichkeit der Untersuchungen irrig auf die Beschwerdeführer beschränkt und für die Aufrechterhaltung dieser Vertraulichkeit verlangt, dass die Untersuchung noch im Gange sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

41 Da sich die Rechtsmittelgründe zum großen Teil überschneiden, sind sie zusammen zu prüfen.

42 Die Kommission, unterstützt durch das Vereinigte Königreich und den Rat, macht im Wesentlichen geltend, dass das Gericht bei seinen Feststellungen zur Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 Rechtsfehler begangen habe und damit einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001 habe leerlaufen lassen.

43 Sie führt aus, das Gericht habe seine Entscheidung ohne Rücksicht auf den zweiten Satzteil des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 getroffen, wonach die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern müssten, durch den der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, „insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten", beeinträchtigt würde. Das Gericht habe die in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme nur im Hinblick auf Art. 8 EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung ausgelegt.

44 Diese irrige Auslegung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 habe zur Folge, dass mehrere Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001, u. a. die Art. 8 Buchst. b und 18 Buchst. a, leerliefen.

45 Insbesondere habe das Gericht dadurch, dass es Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Vorrang eingeräumt habe, wonach bei Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Antragsteller nicht zur Angabe von Gründen für seinen Antrag verpflichtet sei, Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 leerlaufen lassen, der den Empfänger der Übermittlung personenbezogener Daten verpflichte, die Notwendigkeit der Preisgabe dieser Daten nachzuweisen.

46 Bei der in Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 niedergelegten Verpflichtung des Empfängers einer Übermittlung personenbezogener Daten, die Verfolgung eines rechtmäßigen Zwecks nachzuweisen, handele es sich aber um eine der Schlüsselbestimmungen des Datenschutzrechts der Union überhaupt. So stelle die Weitergabe personenbezogener Daten in einem im Besitz eines Organs befindlichen Schriftstück einen Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001, zugleich aber auch eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Verordnung Nr. 45/2001 dar, was vom Gericht nicht berücksichtigt worden sei.

47 Außerdem nehme das Gericht, indem es die Auffassung vertreten habe, dass bei jeder Anforderung personenbezogener Daten die aus dem Zugangsrecht der Öffentlichkeit resultierende gesetzliche Verpflichtung im Sinne von Art. 5 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 einzuhalten sei, Art. 18 Buchst. a dieser Verordnung die praktische Wirksamkeit, nach dem der Betroffene jederzeit aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus seiner besonderen Situation ergebenden Gründen gegen die Verarbeitung von ihn betreffenden Daten Widerspruch einlegen könne.

48 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht einen Großteil seiner Ausführungen, insbesondere die Randnrn. 96 bis 119 des angefochtenen Urteils, der Prüfung des Verhältnisses zwischen den Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001 gewidmet und anschließend in den Randnrn. 121 bis 139 des angefochtenen Urteils die von ihm daraus hergeleiteten Kriterien auf den vorliegenden Fall angewandt hat.

49 Wie das Gericht in Randnr. 98 des angefochtenen Urteils zu Recht hervorgehoben hat, ist bei der Prüfung des Verhältnisses zwischen den Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 45/2001 im Hinblick auf die Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Fall zu beachten, dass diese Verordnungen unterschiedliche Ziele haben. Die erste zielt darauf ab, die größtmögliche Transparenz des Entscheidungsprozesses staatlicher Stellen und der Informationen, auf denen ihre Entscheidungen beruhen, zu gewährleisten. Sie soll also die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten so weit wie möglich erleichtern und eine gute Verwaltungspraxis fördern. Die zweite Verordnung bezweckt, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der natürlichen Personen und insbesondere deren Recht auf die Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen.

50 Wie aus dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 hervorgeht, wollte der Unionsgesetzgeber ein „umfassendes" Schutzsystem errichten, und dem Wortlaut des zwölften Erwägungsgrundes dieser Verordnung zufolge hielt er es für notwendig, eine „kohärente, homogene Anwendung der Bestimmungen für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten … in der gesamten Gemeinschaft [zu] gewährleiste[n]".

51 Nach diesem zwölften Erwägungsgrund stellen die Rechte, die den Betroffenen im Hinblick auf den Schutz bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verliehen werden, Bestimmungen für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten dar. Nach dem Verständnis des Unionsgesetzgebers dient die Unionsregelung über die Verarbeitung personenbezogener Daten dem Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten.

52 Nach dem siebten und dem vierzehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 handelt es sich um „zwingende Vorschriften", die auf „alle Verarbeitungen personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft", die in „irgendeinem Kontext" stattfinden, Anwendung finden.

53 Die Verordnung Nr. 1049/2001 folgt, wie sich aus ihrem ersten Erwägungsgrund ergibt, ganz dem in Art. 1 Abs. 2 EU zum Ausdruck gebrachten Willen, ein Zeichen für eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas zu setzen, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.

54 Im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es, dass Transparenz eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess ermöglicht und eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System gewährleistet.

55 Die Verordnung Nr. 1049/2001 legt als allgemeine Regel fest, dass Dokumente der Unionsorgane der Öffentlichkeit zugänglich sind, sieht jedoch wegen bestimmter öffentlicher und privater Interessen Ausnahmen vor. Insbesondere weist der elfte Erwägungsgrund dieser Verordnung darauf hin, dass „[b]ei der Beurteilung der Ausnahmen … die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen [sollten]".

56 Die Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001 sind kurz nacheinander erlassen worden. Sie enthalten keine Bestimmungen, die ausdrücklich den Vorrang der einen gegenüber der anderen dieser Verordnungen vorsähen. Grundsätzlich ist ihre volle Anwendung sicherzustellen.

57 Die einzige ausdrückliche Verbindung zwischen diesen beiden Verordnungen stellt Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 her, der eine Ausnahme vom Zugang zu einem Dokument vorsieht, durch dessen Verbreitung der Schutz der Privatsphäre oder der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten, beeinträchtigt würde.

58 In den Randnrn. 111 bis 120 des angefochtenen Urteils begrenzt das Gericht jedoch die Anwendbarkeit der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme auf Fälle, in denen die Privatsphäre oder die Integrität des Einzelnen im Sinne von Art. 8 EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verletzt worden ist, ohne die Unionsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten, insbesondere die Verordnung Nr. 45/2001, zu berücksichtigen.

59 Damit verstößt das Gericht gegen den Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001, der eine nicht aufspaltbare Bestimmung darstellt und verlangt, dass etwaige Beeinträchtigungen der Privatsphäre oder der Integrität des Einzelnen stets nach den Unionsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten, insbesondere der Verordnung Nr. 45/2001, geprüft und beurteilt werden.

60 Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 enthält eine spezifische, verstärkte Schutzregelung für Personen, deren personenbezogene Daten gegebenenfalls veröffentlicht werden könnten.

61 Gegenstand der Verordnung Nr. 45/2001 ist nach deren Art. 1 Abs. 1, „den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zu gewährleisten. Diese Bestimmung lässt nicht zu, dass die Fälle einer Verarbeitung personenbezogener Daten in zwei Gruppen unterteilt werden, nämlich eine, in der die Verarbeitung ausschließlich nach Art. 8 EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu diesem Artikel geprüft würde, und eine andere, in der die Verarbeitung den Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001 unterläge.

62 In Satz 1 des fünfzehnten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 45/2001 hat der Unionsgesetzgeber auf die Notwendigkeit hingewiesen, Art. 6 EU und über diesen auch Art. 8 EMRK anzuwenden, wenn „diese Verarbeitung von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft in Ausübung von Tätigkeiten außerhalb des Anwendungsbereichs der vorliegenden Verordnung, insbesondere für die Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des [EU-Vertrags in der Fassung vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon], durchgeführt [wird]". Dagegen hat sich eine solche Verweisung nicht als notwendig erwiesen bei der Ausübung von Tätigkeiten innerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 45/2001, da in solchen Fällen offenkundig diese Verordnung selbst anwendbar ist.

63 Daraus folgt, dass die Bestimmungen der Richtlinie Nr. 45/2001 einschließlich ihrer Art. 8 und 18 in vollem Umfang anwendbar werden, wenn ein nach der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellter Antrag auf die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten gerichtet ist, die personenbezogene Daten enthalten.

64 Indem das Gericht die Verweisung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 auf die Unionsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und damit auf die Verordnung Nr. 45/2001 nicht berücksichtigt hat, hat es in Randnr. 107 des angefochtenen Urteils die Anwendung von Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 und in Randnr. 109 dieses Urteils die Anwendung von Art. 18 dieser Verordnung von vornherein ausgeschlossen. Die genannten Artikel stellen aber Kernbestimmungen der Schutzregelung der Verordnung Nr. 45/2001 dar.

65 Daher wird die spezielle einschränkende Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 durch das Gericht nicht dem Gleichgewicht gerecht, das der Unionsgesetzgeber zwischen den beiden fraglichen Verordnungen herstellen wollte.

66 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten, insbesondere aus der streitigen Entscheidung, dass die Kommission Bavarian Lager auf deren Anträge vom 4. Mai 1998, 5. Dezember 2003 und 9. Februar 2004 ein Schriftstück übersandt hat, das das Protokoll der Sitzung vom 11. Oktober 1996 enthielt und in dem fünf Namen geschwärzt waren. Mit drei dieser fünf Personen konnte die Kommission nicht zur Einholung ihres Einverständnisses in Kontakt treten, die beiden anderen Personen haben sich der Preisgabe ihrer Identität ausdrücklich widersetzt.

67 Die Kommission hat den vollständigen Zugang zu diesem Schriftstück unter Berufung auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 und Art. 8 der Verordnung Nr. 45/2001 verweigert.

68 Das Gericht hat in Randnr. 104 des angefochtenen Urteils bei der Prüfung nach Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001, d. h. der Prüfung der Definition des Begriffs „personenbezogene Daten", zutreffend festgestellt, dass Nachnamen und Vornamen als personenbezogene Daten anzusehen seien.

69 Es hat in Randnr. 105 des angefochtenen Urteils bei der Prüfung nach Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001, d. h. der Prüfung der Definition des Begriffs „Verarbeitung personenbezogener Daten", ebenfalls zutreffend festgestellt, dass die Weitergabe solcher Daten unter die Definition von „Verarbeitung" im Sinne dieser Verordnung falle.

70 Zu Recht ist das Gericht in Randnr. 122 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass demgemäß die Liste der Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 im Protokoll dieses Treffens personenbezogene Daten im Sinne des Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 enthalte, da die Personen, die an diesem Treffen teilgenommen hätten, im Protokoll identifiziert werden könnten.

71 Daher ist die entscheidende Frage die, ob die Kommission nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie der Verordnung Nr. 45/2001 Zugang zu dem Schriftstück mit den fünf Namen der Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 gewähren durfte.

72 Zunächst ist festzustellen, dass Bavarian Lager Zugang zu allen Informationen über das Treffen vom 11. Oktober 1996 einschließlich der von den Beteiligten in ihrer beruflichen Eigenschaft abgegebenen Meinungsäußerungen gewährt wurde.

73 Die Kommission hat beim ersten Antrag von Bavarian Lager vom 4. Mai 1998 auf der Zustimmung der Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 bestanden, um deren Namen preisgeben zu können. Wie sie in der Entscheidung vom 18. März 2003 ausgeführt hat, entsprach dieses Verfahren den damals geltenden Vorschriften der Richtlinie 95/46.

74 Nachdem Bavarian Lager am 5. Dezember 2003 einen neuen Antrag bei der Kommission gestellt hatte, der auf die Weitergabe des vollständigen Protokolls der Sitzung vom 11. Oktober 1996 gerichtet war, teilte die Kommission Bavarian Lager am 27. Januar 2004 mit, dass sie diesen Antrag angesichts des Inkrafttretens der Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001 nunmehr nach der besonderen Regelung dieser Verordnungen, insbesondere nach Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001, behandeln müsse.

75 Gleichviel ob unter der früheren Geltung der Richtlinie 95/46 oder der Geltung der Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001, die Kommission hat zu Recht geprüft, ob die Betroffenen der Preisgabe der sie betreffenden personenbezogenen Daten zugestimmt hatten.

76 Es ist festzustellen, dass die Kommission durch die Weitergabe einer Fassung des streitigen Dokuments, in der die fünf Namen der Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 geschwärzt waren, nicht gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen und hinreichend die ihr obliegende Pflicht zur Transparenz beachtet hat.

77 Mit ihrer Forderung gegenüber Bavarian Lager, hinsichtlich der fünf Personen, deren ausdrückliches Einverständnis fehlte, die Notwendigkeit der Übermittlung dieser personenbezogenen Daten nachzuweisen, befand sich die Kommission im Einklang mit Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001.

78 Da Bavarian Lager keine ausdrückliche rechtliche Begründung gegeben und kein überzeugendes Argument vorgetragen hat, um die Notwendigkeit der Übermittlung dieser personenbezogenen Daten darzutun, war es der Kommission nicht möglich, die verschiedenen Interessen der Beteiligten gegeneinander abzuwägen. Sie konnte auch nicht gemäß Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 prüfen, ob ein Grund für die Annahme, dass durch diese Übermittlung möglicherweise die berechtigten Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden konnten, bestand oder nicht.

79 Die Kommission hat daher den Antrag auf Zugang zum vollständigen Protokoll der Sitzung vom 11. Oktober 1996 zu Recht abgelehnt.

80 Somit hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es in den Randnrn. 133 und 139 des angefochtenen Urteils zu der Schlussfolgerung gelangt ist, dass die Kommission zu Unrecht Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Fall angewandt und festgestellt habe, dass Bavarian Lager weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch das Bestehen der Notwendigkeit dargetan habe, das fragliche Schriftstück vollständig zu erhalten.

81 Nach alledem ist das angefochtene Urteil, soweit mit ihm die streitige Entscheidung für nichtig erklärt worden ist, aufzuheben, ohne dass das weitere Vorbringen der Beteiligten geprüft werden müsste.

Zu den Folgen der Aufhebung des angefochtenen Urteils

82 Hebt der Gerichtshof die Entscheidung des Gerichts auf, kann er gemäß Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

83 Das ist hier der Fall.

84 Wie der Gerichtshof in den Randnrn. 69 und 73 des vorliegenden Urteils festgestellt hat, verstößt die streitige Entscheidung nicht gegen die Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001.

85 Die gegen diese Entscheidung erhobene Nichtigkeitsklage von Bavarian Lager ist daher abzuweisen.

Kosten

86 Nach Art. 122 § 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß deren Art. 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechend anwendbar ist, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 69 § 4 der Verfahrensordnung, der gemäß deren Art. 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechend anwendbar ist, tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Der Gerichtshof kann entscheiden, dass ein Streithelfer seine eigenen Kosten trägt.

87 Da die Kommission beantragt hat, Bavarian Lager zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen im Rechtsmittelverfahren unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Rechtsmittels aufzuerlegen.

88 Da die Kommission außerdem beantragt hat, Bavarian Lager zur Tragung der Kosten des Verfahrens im ersten Rechtszug zu verurteilen, und die Klage abzuweisen ist, sind Bavarian Lager die Kosten des Verfahrens im ersten Rechtszug aufzuerlegen.

89 Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland, das Königreich Schweden, das Vereinigte Königreich, der Rat und der Europäische Datenschutzbeauftragte haben ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 8. November 2007, Bavarian Lager/Kommission (T-194/04), wird aufgehoben, soweit mit diesem die Entscheidung der Kommission vom 18. März 2004 über die Ablehnung des Antrags auf Gewährung des Zugangs zum vollständigen Protokoll des Treffens vom 11. Oktober 1996 einschließlich aller Namen für nichtig erklärt worden ist und die Europäische Kommission zur Tragung der Kosten von The Bavarian Lager Co. Ltd verurteilt worden ist.**

2. **Die Klage von The Bavarian Lager Co. Ltd gegen die Entscheidung der Kommission vom 18. März 2004 über die Ablehnung des Antrags auf Gewährung des Zugangs zum vollständigen Protokoll des Treffens vom 11. Oktober 1996 einschließlich aller Namen wird abgewiesen.**

3. **The Bavarian Lager Co. Ltd trägt die der Europäischen Kommission im Rechtsmittelverfahren und im Verfahren des ersten Rechtszugs entstandenen Kosten.**

4. **Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland, das Königreich Schweden, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, der Rat der Europäischen Union und der Europäische Datenschutzbeauftragte tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften