Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)

28. April 2017 *

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren — Von einem Mitgliedstaat erstellte Dokumente — An den Mitgliedstaat gerichteter Antrag auf Zugang zu Dokumenten — Weiterleitung des Zugangsantrags an die Kommission — Verweigerung des Zugangs — Zuständigkeit der Kommission — Von einem Organ stammendes Dokument — Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001“

In der Rechtssache T-264/15

Gameart sp. z o.o. mit Sitz in Bielsko-Biała (Polen), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt P. Hoffman,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch J. Hottiaux, A. Buchet und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Republik Polen, vertreten durch B. Majczyna, M. Kamejsza und M. Pawlicka als Bevollmächtigte,

und

Europäisches Parlament, vertreten durch D. Warin und A. Pospíšilová Padowska als Bevollmächtigte,

und

Rat der Europäischen Union, zunächst vertreten durch J.-B. Laignelot, K. Pleśniak und E. Rebasti, dann durch J.-L. Laignelot und E. Rebasti als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

wegen einer Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 18. Februar 2015, soweit diese den Antrag auf Zugang zu von der Republik Polen erstellten Dokumenten, der ihr von Letzterer auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission weitergeleitet worden war, zurückgewiesen hat,

* Verfahrenssprache: Polnisch.

erlässt

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen sowie der Richter J. Schwarcz (Berichterstatter) und C. Iliopoulos,

Kanzler: L. Grzegorczyk, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 30. November 2016

folgendes

Urteil

Sachverhalt

1 Die Klägerin, die Gameart sp. z o.o., ist ein in Polen niedergelassenes Unternehmen des Unterhaltungssektors.

2 Am 10. November 2014 stellte die Klägerin nach den polskie przepisy o dostępie do informacji publicznej (polnisches Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen) beim polnischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten (im Folgenden: MAA) einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten betreffend Verfahren, die von der Europäischen Kommission wegen des Verstoßes des polnischen Gesetzes vom 19. November 2009 über Glücksspiele gegen das Unionsrecht geführt wurden.

3 Insbesondere beantragte die Klägerin zum einen Zugang zu Kopien von Schreiben, die die Kommission im Rahmen dieser Verfahren an die Republik Polen gerichtet hatte. Zum anderen beantragte sie Zugang zu Kopien von Schreiben, die die Republik Polen in Bezug auf dieselben Verfahren an die Kommission gerichtet hatte und die sich im Besitz des MAA befinden (im Folgenden: streitige Dokumente).

4 Am 18. November 2014 leitete das MAA den Antrag der Klägerin gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) per E-Mail an die Kommission weiter.

5 Am 19. November 2014 teilte das MAA der Klägerin mit, dass sich ihr Antrag auf Dokumente von Unionsorganen beziehe, dass für den Antrag die Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 gälten und dass es den Antrag dementsprechend gemäß Art. 5 Abs. 2 dieser Verordnung zwecks Prüfung an die Kommission weitergeleitet habe.

6 Am 15. Dezember 2014 verweigerte die Kommission den Zugang zu den angeforderten Dokumenten und stützte sich hierzu auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltene Ausnahmeregelung zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten und darauf, dass das Verfahren betreffend den Verstoß der Republik Polen gegen Unionsrecht nach wie vor anhängig sei.

7 Am 2. Januar 2015 richtete die Klägerin gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einen Zweitantrag auf Zugang zu Dokumenten an die Kommission. Sie machte darin u. a. geltend, die Kommission sei nicht für den Erlass einer Entscheidung über ihren Antrag auf Zugang zu den

streitigen Dokumenten zuständig, weil diese nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen. Insbesondere sei Art. 5 Abs. 2 der Verordnung nicht auf diese Dokumente anwendbar, weil diese Bestimmung nur Dokumente betreffe, die von Unionsorganen stammten.

8 Mit Beschluss vom 18. Februar 2015 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) wies die Kommission den Zweitantrag zurück und verweigerte insbesondere den Zugang zu den streitigen Dokumenten. Sie stützte sich dabei erneut auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltene Ausnahmeregelung und darauf, dass das Verfahren betreffend den Verstoß der Republik Polen gegen Unionsrecht nach wie vor anhängig sei.

Verfahren und Anträge der Parteien

9 Mit Klageschrift, die am 8. Mai 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

10 Mit am 8., am 11. und am 18. September 2015 eingereichten Schriftsätzen haben die Republik Polen, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

11 Mit Beschlüssen vom 19. Oktober 2015 hat der Präsident der Fünften Kammer des Gerichts diese Streitbeitritte zugelassen.

12 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Vierten Kammer zugeteilt worden, der deshalb die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.

13 Die Klägerin beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit damit die Verweigerung des Zugangs zu den streitigen Dokumenten bestätigt wurde;

— hilfsweise, nach Art. 277 AEUV festzustellen, dass Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 in der vorliegenden Rechtssache nicht anwendbar ist;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

14 Die Kommission beantragt mit Unterstützung der Republik Polen, des Rates und des Parlaments,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zum Rechtsschutzinteresse

15 Ohne förmlich die Einrede der Unzulässigkeit zu erheben, macht die Kommission geltend, der Klägerin könne es am Rechtsschutzinteresse mangeln.

16 Sie trägt hierzu vor, dass sich die Klägerin nicht gegen den angefochtenen Beschluss wende, soweit damit der Zugang zu den streitigen Dokumenten verweigert werde, sondern dass sie lediglich ihre Zuständigkeit für den Erlass dieses Beschlusses anzweifle. Die Verweigerung des Zugangs an sich stelle somit keinen für die Klägerin nachteiligen Rechtsakt dar und würde von einer möglichen

Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses nicht berührt. Sollte das Gericht zu der Überzeugung gelangen, dass die Kommission nicht für die vollumfängliche Prüfung des ihr von den polnischen Behörden weitergeleiteten Antrags zuständig gewesen sei, würde dies an der Rechtsstellung der Klägerin nichts ändern, weil eine Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses der Klägerin keinen Zugang zu den streitigen Dokumenten verschaffen und die polnischen Behörden nicht zur Offenlegung dieser Dokumente verpflichten würde.

17 Die Klägerin erwidert, aus Sicht der polnischen Behörden sei das Verfahren, das im Anschluss an ihren gemäß den polnischen Rechtsvorschriften bei diesen Behörden gestellten Antrag eingeleitet worden sei, mit dem Erlass des angefochtenen Beschlusses abgeschlossen gewesen. Daher habe der Beschluss sie daran gehindert, Zugang zu den streitigen Dokumenten zu erlangen. Wäre ihr Antrag nicht nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 an die Kommission weitergeleitet worden, hätte ihn das MAA auf der Grundlage des polnischen Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen prüfen und ihr Zugang zu den streitigen Dokumenten gewähren müssen, weil das polnische Gesetz nicht die Möglichkeit vorsehe, die Offenlegung öffentlicher Informationen deswegen zu verweigern, weil bei den Unionsorganen ein Verfahren anhängig sei.

18 Festzuhalten ist, dass sich die Kommission dadurch, dass sie den angefochtenen Beschluss erlassen hat, für zuständig hielt, um auf der Grundlage von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten zu entscheiden.

19 Sollte der angefochtene Beschluss teilweise für nichtig erklärt werden, weil die Kommission, wie die Klägerin geltend macht, nicht für den Erlass dieses Beschlusses zuständig war, würde dies freilich noch lange nicht dazu führen, dass die Klägerin Zugang zu den streitigen Dokumenten hätte. Gleichwohl folgt daraus nicht, dass es der Klägerin an einem Interesse an der Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses mangelt.

20 Erstens hat nämlich nach ständiger Rechtsprechung ein Kläger ein Interesse an der Nichtigerklärung eines Rechtsakts, um zu verhindern, dass sich der Rechtsverstoß, der angeblich dem Rechtsakt anhaftet, in Zukunft wiederholt. Ein solches Rechtsschutzinteresse folgt aus Art. 266 Abs. 1 AEUV, wonach die Organe, denen das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Unionsrichters ergebenden Maßnahmen zu ergreifen haben. Dieses Rechtsschutzinteresse kann jedoch nur gegeben sein, wenn sich der behauptete Rechtsverstoß unabhängig von den Umständen der Rechtssache, die zur Klageerhebung geführt haben, in Zukunft wiederholen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 50 bis 52, und vom 9. September 2011, LPN/Kommission, T-29/08, EU:T:2011:448, Rn. 60).

21 Dies ist vorliegend der Fall. Zum einen beruht die von der Klägerin behauptete Rechtswidrigkeit auf einer Auslegung von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, an der die Kommission bei der Prüfung eines erneuten Antrags festhalten könnte. Zum anderen könnte die Klägerin in Zukunft vergleichbare Zugangsanträge stellen, wozu die Kommission sie im Übrigen in ihren Schreiben auch auffordert. Folglich besteht eine hinreichend konkrete und von den Umständen des Einzelfalls unabhängige Gefahr, dass sich die Klägerin in Zukunft in einer vergleichbaren Situation dem gleichen behaupteten Rechtsverstoß ausgesetzt sieht.

22 Im Zusammenhang mit dem letztgenannten Punkt ist nämlich festzustellen, dass die Kommission vor dem Gericht geltend gemacht hat, die Klägerin könnte sich, ungeachtet des angefochtenen Beschlusses, erneut an die polnischen Behörden wenden und sie um Zugang zu den streitigen Dokumenten ersuchen. Wie die Klägerin allerdings zu Recht vorbringt, wäre es zwar möglich, einen neuen Antrag auf Zugang zu diesen Dokumenten zu stellen, doch wären die polnischen Behörden, mangels Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses, nicht daran gehindert, diesen neuen Antrag auf der Grundlage von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 an die Kommission weiterzuleiten, und die Kommission nicht daran, ihn aus denselben Gründen wie denen, die in dem angefochtenen Beschluss angeführt werden, zurückzuweisen.

23 Zweitens handelt es sich bei dem angefochtenen Beschluss um die einzige Entscheidung, die der Klägerin bislang zugestellt wurde, und beschwert er sie, weil ihr damit, wie die Republik Polen in ihrem Streithilfeschriftsatz im Wesentlichen einräumt, nicht der beantragte Zugang gewährt wird und das vor den polnischen Behörden eingeleitete Verfahren beendet wurde. Die Republik Polen hat in Beantwortung einer Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses die nationale Behörde dazu veranlassen würde, das Verfahren wiederzueröffnen und den Antrag der Klägerin auf der Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften zu prüfen.

24 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Klägerin über ein Interesse daran verfügt, die teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses zu erwirken.

Zur Begründetheit

25 Die Klägerin stützt sich in ihrer Klageschrift auf vier Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund macht sie geltend, die Kommission sei im Hinblick auf Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 unzuständig gewesen. Mit dem zweiten Klagegrund rügt sie einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, weil der angefochtene Beschluss ohne Konsultation des Staates, von dem die streitigen Dokumente stammten, und ungeachtet der Tatsache, dass er sich ihrer Offenlegung nicht widersetzt habe, erlassen worden sei. Mit dem dritten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 296 AEUV geltend gemacht, weil es dem angefochtenen Beschluss an einer hinreichenden Begründung fehle, und mit dem vierten Klagegrund wird hilfsweise vorgetragen, Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei gemäß Art. 277 AEUV unanwendbar. Darüber hinaus stützt sich die Klägerin in ihrer Erwiderung auf einen fünften Klagegrund, mit dem sie einen Verstoß gegen das Recht auf eine gute Verwaltung und gegen Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 rügt.

26 Der erste Klagegrund besteht aus zwei Teilen.

27 Mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes macht die Klägerin geltend, Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei auf die streitigen Dokumente nicht anwendbar. Diese Bestimmung betreffe nämlich ausschließlich Dokumente, die von Unionsorganen stammten. Unerheblich sei insoweit, dass sich die Dokumente auch im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Besitz der Kommission befunden hätten, weil die Klägerin an Letztere keinen Antrag auf Zugang gerichtet habe. Der bloße Umstand, dass ein Mitgliedstaat der Kommission gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einen Zugangsantrag weiterleite, verleihe der Kommission keine Zuständigkeit, wenn sich der Antrag nicht auf Dokumente beziehe, die von ihr selbst stammten.

28 Die Kommission, die Republik Polen und der Rat halten diesen Teil für nicht stichhaltig.

29 Die Kommission räumt erstens ein, das MAA sei nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht verpflichtet gewesen, den Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten an sie weiterzuleiten, und hätte auf der Grundlage des nationalen Rechts autonom entscheiden dürfen, ob diese Dokumente der Klägerin zugänglich gemacht werden können oder nicht. Nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei ein Mitgliedstaat, der mit einem Antrag auf Zugang zu in seinem Besitz befindlichen Dokumenten befasst werde, nur dann verpflichtet, das Unionsorgan zu konsultieren oder den Antrag an das Organ weiterzuleiten, wenn diese Dokumente von diesem Organ stammten. Da der Zugangsantrag jedoch sowohl Dokumente, die von ihr stammten, als auch die streitigen Dokumente umfasst habe und das MAA diesen Antrag vollumfänglich an sie weitergeleitet habe, habe sie beschlossen, auf diesen Antrag insgesamt zu antworten.

30 Zweitens kann nach Ansicht der Kommission nicht der geringste Zweifel daran bestehen, dass es sich bei den streitigen Dokumenten um „Dokumente eines Organs“ im Sinne von Art. 2 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 handle. Aus dem zehnten

Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 und aus deren Art. 2 Abs. 3 sowie aus der ständigen Rechtsprechung ergebe sich eindeutig, dass „alle Dokumente, die sich im Besitz eines Organs befinden, in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, auch die Dokumente, die von einem Mitgliedstaat stammen, so dass sich der Zugang zu solchen Dokumenten grundsätzlich nach den Bestimmungen der Verordnung richtet, insbesondere denjenigen, die materielle Ausnahmen vom Zugangsrecht vorsehen“ (Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 67). Für gewöhnlich seien es diese Bestimmungen und diese Rechtsprechung, auf die sie sich berufe, wenn sie Anträge Dritter, mit denen um Zugang zu Dokumenten ersucht werde, die von einem Mitgliedstaat und von der Kommission im Rahmen eines Verletzungsverfahrens erstellt worden seien, in vollem Umfang abweise. Sie habe somit über eine rechtliche Grundlage verfügt, die sie hinsichtlich der streitigen Dokumente zum Erlass des angefochtenen Beschlusses ermächtigt habe.

31 Es sei daran erinnert, dass es in Art. 2 Abs. 1 bis 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 wie folgt heißt:

„(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.

(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. …“

32 Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

„Geht einem Mitgliedstaat ein Antrag auf ein in seinem Besitz befindliches Dokument zu, das von einem Organ stammt, so konsultiert der Mitgliedstaat – es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf – das betreffende Organ, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt.

Der Mitgliedstaat kann den Antrag stattdessen an das Organ weiterleiten.“

33 Nach Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung schließlich „[sind] Anträge auf Zugang zu einem Dokument … in schriftlicher … Form … zu stellen und müssen so präzise formuliert sein, dass das Organ das betreffende Dokument ermitteln kann. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben.“

34 Zur angeblichen Zuständigkeit der Kommission auf der Grundlage von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist festzustellen, dass mit dieser Bestimmung ein Koordinierungsmechanismus zwischen den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten für diejenigen Fälle eingeführt wird, in denen Letztere mit einem Antrag auf Zugang zu Dokumenten befasst werden, die sich in ihrem Besitz befinden und die von einem Organ stammen.

35 Außer in den von dieser Bestimmung ausdrücklich festgelegten Fällen und dann, wenn die in Art. 4 Abs. 3 EUV vorgesehene Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit dies erfordert, unterliegen die Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz der nationalen Behörden befinden, auch wenn diese Dokumente von den Unionsorganen stammen, weiterhin den für diese Behörden geltenden nationalen Vorschriften und treten die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht an deren Stelle (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 70).

36 In Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist jedoch nicht vorgesehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten, die von einem Mitgliedstaat stammen, an die Kommission weitergeleitet werden kann. Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift geht nämlich ausdrücklich hervor, dass sich ihr materieller Anwendungsbereich auf Dokumente beschränkt, die von Unionsorganen „stammen“.

37 Daraus folgt, dass die Kommission nicht befugt war, über den ihr auf der Grundlage von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 vom MAA weitergeleiteten Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten zu entscheiden.

38 Diese Schlussfolgerung wird weder durch das Vorbringen der Kommission noch durch das der Streithelfer in Frage gestellt.

39 Erstens macht die Republik Polen geltend, die Befugnis der Kommission, den Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten zu prüfen, ergebe sich aus dem Geiste von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001.

40 Nach Auffassung der Republik Polen handelt es sich bei den im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens ausgetauschten Dokumenten nämlich um „gemischte“ Rechtsakte, weil der Inhalt der von der Kommission während dieses Verfahrens erstellten Dokumente eng mit dem Inhalt der vom betreffenden Mitgliedstaat erstellten Dokumente verbunden sei und weil somit die Offenlegung des Inhalts der Ersteren gleichzeitig zur Offenlegung des Inhalts der Letzteren führe und umgekehrt. Die in diesem Zusammenhang von einem Mitgliedstaat erstellten Dokumente ließen sich daher als von der Kommission stammende Dokumente im Sinne von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 einstufen.

41 Außerdem weist die Republik Polen darauf hin, dass sich aus Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie aus der Rechtsprechung ergebe, dass der Begriff „Dokument“ im Wesentlichen nicht das Medium, sondern die darin enthaltene Information bezeichne.

42 Hierzu genügt der Hinweis, dass die von der Republik Polen befürwortete Auslegung von Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, die in der Verordnung Nr. 1049/2001 keine Grundlage findet, mit dem Wortlaut dieser Bestimmung unvereinbar ist (vgl. oben, Rn. 36). Dieser Auslegung kann daher nicht gefolgt werden.

43 Zweitens machen die Republik Polen und der Rat geltend, die Kommission sei auf Basis des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zur Entscheidung über den Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten befugt gewesen.

44 Dieser Grundsatz, der im 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 genannt wird und der für die Beziehungen zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten gilt, kann jedoch nicht als solcher die Zuständigkeit der Kommission dafür begründen, einen Antrag auf Zugang wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu prüfen, wenn es in der Verordnung Nr. 1049/2001 hierfür keine Rechtsgrundlage gibt.

45 Zu ergänzen ist, dass eine Reihe von Argumenten, auf die sich die Kommission selbst beruft, dieser Argumentationslinie zuwiderläuft.

46 Die Kommission behauptet nämlich u. a., das MAA hätte nach den nationalen Rechtsvorschriften autonom entscheiden dürfen, ob die von den polnischen Behörden im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens an die Kommission gerichteten Dokumente der Klägerin zugänglich gemacht werden dürfen oder nicht.

47 Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass der angefochtene Beschluss die polnischen Behörden nicht dazu verpflichte, denselben Standpunkt wie sie selbst einzunehmen. Sie macht insoweit zu Recht geltend, dass sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu bei den Unionsgerichten eingereichten Schriftsätzen, aus der sich ergebe, dass es, abgesehen von Ausnahmefällen, in denen die Freigabe eines Schriftstücks die ordnungsgemäße Rechtspflege beeinträchtigen könnte, weder einen Grundsatz noch eine Vorschrift gebe, wonach es den Parteien eines Verfahrens erlaubt oder untersagt wäre, ihre eigenen Schriftsätze Dritten zugänglich zu machen (Urteil vom 12. September 2007, API/Kommission, T-36/04, EU:T:2007:258, Rn. 88, Beschluss vom 3. April 2000, Deutschland/Kommission, C-376/98, EU:C:2000:181, Rn. 10), auf Schriftstücke, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erstellt worden seien, übertragen lasse.

48 Drittens ist das Vorbringen der Kommission und der Streithelfer zurückzuweisen, demzufolge die Kommission dafür zuständig gewesen sei, den Antrag auf Zugang zu Dokumenten, die von der Republik Polen stammten, zu prüfen, weil sich diese Dokumente gemäß Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Besitz der Kommission befänden.

49 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass die Klägerin nicht in Abrede stellt, dass die Kommission dafür zuständig ist, Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die von den polnischen Behörden stammen und die sich im Besitz der Kommission befinden, zu prüfen, sofern diese Anträge unmittelbar an die Kommission gerichtet werden. Es steht außer Zweifel, dass sich solche Dokumente im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Besitz der Unionsorgane befinden. Die Klägerin bestreitet auch nicht, dass die Kommission grundsätzlich den Zugang zu solchen Dokumenten verweigern kann, wenn sie ein anhängiges Vertragsverletzungsverfahren betreffen.

50 Es ist gleichwohl mit der Klägerin – und entgegen dem Vorbringen der Kommission und der Streithelfer – festzustellen, dass der Umstand, dass sich solche Dokumente im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Besitz eines Unionsorgans befinden, die Kommission nicht dazu ermächtigt, von Amts wegen oder unter allen Umständen über einen diese Dokumente betreffenden Zugangsantrag zu entscheiden und gegebenenfalls den Zugang zu ihnen zu verweigern.

51 Damit die Kommission über die Gewährung oder die Verweigerung des Zugangs zu einem in ihrem Besitz befindlichen Dokument entscheiden darf, ist es, wie die Klägerin zu Recht geltend macht, nämlich überdies erforderlich, dass bei ihr ein Antrag auf Zugang zu diesem Dokument eingeht, der nach Maßgabe der in Art. 2 Abs. 4 und Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Voraussetzungen von einer natürlichen oder juristischen Person im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung rechtswirksam eingereicht oder von einem Mitgliedstaat nach Maßgabe der in Art. 5 dieser Verordnung vorgesehenen Voraussetzungen rechtswirksam an sie weitergeleitet wurde. Im vorliegenden Fall hat jedoch weder die Klägerin noch die Republik Polen einen solchen Antrag rechtswirksam bei der Kommission eingereicht.

52 Daher ist davon auszugehen, dass Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 entgegen dem, was insbesondere die Kommission, der Rat und die Republik Polen vorbringen, unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht als Rechtsgrundlage für eine Entscheidung, mit der der Zugang zu den streitigen Dokumenten verweigert wird, dienen kann.

53 Viertens kann der Behauptung, die Kommission sei durch die Weiterleitung von Seiten des MAA gebunden gewesen, nicht gefolgt werden. Es gibt nämlich keine Rechtsgrundlage für die Annahme, die Kommission sei durch die Entscheidung eines Mitgliedstaats gebunden, gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, die nicht von ihr stammen, an sie weiterzuleiten, weil die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels nicht erfüllt sind. Wie die Klägerin zu Recht hervorhebt, kann zwar tatsächlich davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung eines Mitgliedstaats, den bei ihm eingebrachten Antrag auf Dokumentenzugang weiterzuleiten, insoweit verbindliche Wirkung entfaltet, als die Kommission ihn nicht als bedeutungslos ansehen darf.

Gleichwohl lässt sich nicht annehmen, dass eine solche Weiterleitung für sich genommen die Kommission zum Erlass einer Entscheidung in der Sache ermächtigt, also einer Entscheidung, mit der der Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt oder verweigert wird.

54 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Kommission nicht dafür zuständig war, über den Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten zu entscheiden, und somit Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 verkannt hat.

55 Daher ist dem ersten Teil des ersten Klagegrundes stattzugeben und folglich der angefochtene Beschluss teilweise für nichtig zu erklären, ohne dass die übrigen Teile und Klagegründe, auf die sich die Klägerin stützt, geprüft werden müssten.

Kosten

56 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Klägerin die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Daraus folgt, dass die Republik Polen, der Rat und das Parlament ihre eigenen Kosten tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss der Europäischen Kommission vom 18. Februar 2015 ist nichtig, soweit die Kommission den Antrag auf Zugang zu von der Republik Polen erstellten Dokumenten zurückgewiesen hat, der ihr von Letzterer auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission weitergeleitet worden war.**

2. **Die Kommission trägt die Kosten.**

3. **Die Republik Polen, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.**

Kanninen Schwarcz Iliopoulos

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. April 2017.

Unterschriften