URTEIL DES GERICHTSHOFES

11. Januar 2000 *

In den verbundenen Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. A. Fierstra und C. Wissels, beigeordnete Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Niederländische Botschaft, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

Rechtsmittelführer in der Rechtssache C-174/98 P
und Streithelfer im ersten Rechtszug,

Gerard van der Wal, wohnhaft in Kraainem (Belgien), Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt L. Y. J. M. Parret, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts A. May, 31, Grand-Rue, Luxemburg,

Rechtsmittelführer in der Rechtssache C-189/98 P
und Kläger im ersten Rechtszug,

betreffend ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Vierte Kammer) vom 19. März 1998 in der Rechtssache T-83/96 (Van der Wal/Kommission, Slg. 1998, II-545) wegen Aufhebung dieses Urteils,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

anderer Verfahrensbeteiligter:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch W. Wils und U. Wölker, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida (Berichterstatter), D. A. O. Edward und L. Sevón sowie der Richter P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, G. Hirsch, H. Ragnemalm und M. Wathelet,

Generalanwalt: G. Cosmas
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 11. Mai 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Juli 1999,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande (Rechtssache C-174/98 P) und Gerard van der Wal (Rechtssache C-189/98 P) haben mit Rechtsmittelschriften, die am 11. bzw. 19. Mai 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß Artikel 49 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 19. März 1998 in der Rechtssache T-83/96 (Van der Wal/Kommission, Slg. 1998, II-545; im folgenden: angefochtenes Urteil) eingelegt, mit dem das Gericht den Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 29. März 1996, den Zugang zu bestimmten Dokumenten zu verweigern (im folgenden: streitige Entscheidung), zurückgewiesen hat.

Das Verfahren vor dem Gericht

2 Hinsichtlich des rechtlichen Rahmens hat das Gericht festgestellt:

„1 In die Schlußakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union nahmen die Mitgliedstaaten folgende Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen auf:

‚Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß

die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen.'

2 Die Kommission veröffentlichte aufgrund dieser Erklärung die Mitteilung 93/C 156/05 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden, die sie am 5. Mai 1993 an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß gerichtet hatte (ABl. C 156, S. 5). Am 2. Juni 1993 legte sie die Mitteilung 93/C 166/04 zur Transparenz in der Gemeinschaft vor (ABl. C 166, S. 4).

3 Der Rat und die Kommission erließen im Rahmen dieser vorbereitenden Schritte zur Verwirklichung des Grundsatzes der Transparenz am 6. Dezember 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. 1993, L 340, S. 41; im folgenden: Verhaltenskodex), durch den die Grundsätze für den Zugang zu den Dokumenten des Rates und der Kommission festgelegt wurden.

4 Um die Erfüllung dieser Verpflichtung zu gewährleisten, erließ die Kommission am 8. Februar 1994 auf der Grundlage von Artikel 162 EG-Vertrag den Beschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58). Durch Artikel 1 dieses Beschlusses wurde der in seinem Anhang wiedergegebene Verhaltenskodex förmlich angenommen.

5 In dem von der Kommission angenommenen Verhaltenskodex wird folgender allgemeiner Grundsatz aufgestellt:

‚Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates.'

6 Der Ausdruck ‚Dokument' bezeichnet nach dem Verhaltenskodex ‚unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz der Kommission oder des Rates befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen'.

7 Nach einer kurzen Darstellung der Grundsätze für die Einreichung und Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten wird in dem Verhaltenskodex das Verfahren, das bei der beabsichtigten Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten einzuhalten ist, wie folgt beschrieben:

‚Beabsichtigen die zuständigen Dienststellen des betreffenden Organs, diesem die Ablehnung des Antrags vorzuschlagen, so setzen sie den Antragsteller davon in Kenntnis und weisen ihn darauf hin, daß er das Organ binnen eines Monats durch Einreichung eines Zweitantrags um Überprüfung dieses Standpunkts ersuchen kann und daß anderenfalls davon ausgegangen wird, daß er seinen Erstantrag zurückgezogen hat.

Beschließt das betreffende Organ, den Zugang zu einem Dokument nach einem Zweitantrag zu verweigern, so ist dieser Beschluß, der binnen eines Monats nach Einreichung des Zweitantrags ergehen muß, dem Antragsteller so bald wie möglich schriftlich mitzuteilen; er ist ordnungsgemäß zu begründen und muß eine Angabe der möglichen Rechtsmittel enthalten: Klageerhebung bzw. Beschwerde beim Bürgerbeauftragten gemäß Artikel 173 bzw. 138e des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.'

8 Im Verhaltenskodex werden die Umstände aufgezählt, auf die sich ein Gemeinschaftsorgan zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten berufen kann. Danach gilt folgendes:

‚Die Organe verweigern den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in bezug auf

— den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege [niederländische Fassung: gerechtelijke procedures], Inspektionstätigkeiten);

— den Schutz des einzelnen und der Privatsphäre;

— den Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses;

— den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft;

— die Wahrung der Vertraulichkeit, wenn dies von der natürlichen oder juristischen Person, die die Information zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, der die Information bereitgestellt hat, erforderlich ist.

Die Organe können ferner den Zugang verweigern, um den Schutz des Interesses des Organs in bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen zu gewährleisten.‘

9 1993 erließ die Kommission die Bekanntmachung 93/C 39/05 über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 des EG-Vertrags (ABl. C 39, S. 6; im folgenden: Bekanntmachung) ...“

3 Hinsichtlich des Sachverhalts ergibt sich aus dem angefochtenen Urteil folgendes:

„10 Im XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1994) (im folgenden: XXIV. Bericht) heißt es, daß nationale Gerichte ... eine Reihe von Fragen an die Kommission gerichtet hätten.

11 Der Kläger erbat mit Schreiben vom 23. Januar 1996 als Rechtsanwalt und Teilhaber einer Firma, die Rechtssachen bearbeitet, in denen es um Wettbewerbsfragen auf Gemeinschaftsebene geht, Kopien folgender Antwortschreiben der Kommission auf derartige Fragen:

1. des Schreibens des Generaldirektors der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) vom 2. August 1993 an das Oberlandesgericht Düsseldorf betreffend die Vereinbarkeit einer Vertriebsvereinbarung mit der Verordnung (EWG) Nr. 1983/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen (ABl. L 173, S. 1, im folgenden: Verordnung Nr. 1983/83);

2. des Schreibens des Kommissionsmitglieds Van Miert vom 13. September 1994 an das Tribunal d'instance St. Brieuc betreffend die Auslegung der Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. April 1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen (ABl. 1962, Nr. 30, S. 993, im folgenden: Verordnung Nr. 26);

3. des Schreibens, das die Kommission im ersten Quartal 1995 an die Cour d'appel Paris gesandt hatte, die sie um Stellungnahme zu Vertragsklauseln über die Verkaufsziele von Vertriebshändlern für Kraftfahrzeuge im Hinblick auf Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages sowie die Verordnung (EWG) Nr. 123/85 der Kommission vom 12. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge (ABl. 1985, L 15, S. 16, im folgenden: Verordnung Nr. 123/85) ersucht hatte.

12 Der Generaldirektor der GD IV wies das Ersuchen mit Schreiben vom 23. Februar 1996 mit der Begründung zurück, die Bekanntgabe der erbetenen Schreiben könnte ‚den Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege [gerechtelijke procedures])' beeinträchtigen. In dem Schreiben heißt es:

‚Wenn die Kommission Fragen beantwortet, die ihr von nationalen Gerichten im Hinblick auf die Entscheidung eines bei diesen anhängigen Rechtsstreits gestellt werden, tritt sie als ‚amicus curiae' auf. Sie hat eine gewisse Zurückhaltung zu üben, nicht nur im Hinblick darauf, ob sie die Art und Weise, wie ihr diese Fragen gestellt werden, akzeptiert, sondern auch hinsichtlich des Gebrauchs, den sie von den Antworten auf diese Fragen macht.

Sobald die Antworten abgesandt worden sind, bilden sie meines Erachtens einen Teil des Verfahrens und befinden sich in den Händen des Gerichts, das sie gestellt hat. Die in der Antwort enthaltenen rechtlichen und tatsächlichen Angaben sind ... im Rahmen des laufenden Verfahrens als Bestandteil der dem nationalen Richter vorliegenden Akten anzusehen. Nachdem die Kommission die Antworten an das nationale Gericht gesandt hat, ist für die Beurteilung der Frage, ob diese Informationen veröffentlicht und/oder Dritten zur Verfügung gestellt werden sollen, in erster Linie die gerichtliche Instanz zuständig, an die diese Antwort gerichtet ist.'

13 Der Generaldirektor berief sich außerdem darauf, daß zwischen der Exekutive der Gemeinschaft und den Gerichten der Mitgliedstaaten ein Vertrauensverhältnis bestehen müsse. Diese allgemein gültigen Überlegungen müßten hier um so mehr gelten, als in den Rechtsstreitigkeiten, in denen die Kommission befragt worden sei, noch kein rechtskräftiges Urteil ergangen sei.

14 Der Kläger richtete mit Schreiben vom 29. Februar 1996 einen Zweitantrag an das Generalsekretariat der Kommission, in dem er u. a. ausführte, es sei nicht ersichtlich, weshalb der Ablauf nationaler Verfahren dadurch beeinträchtigt werden könne, daß nichtvertrauliche Auskünfte, die die Kommission dem nationalen Gericht im Rahmen der Anwendung des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft erteilt habe, Dritten bekannt würden.

15 Der Generalsekretär der Kommission bestätigte mit Schreiben vom 29. März 1996 (im folgenden: angefochtene Entscheidung) die Entscheidung der GD IV mit der Begründung, daß ‚die Bekanntgabe dieser Antworten dem Schutz des öffentlichen Interesses, und zwar der geordneten Rechtspflege [goede rechtsbedeling], abträglich sein könnte'. Er führte weiter aus:

„... Die Bekanntgabe der erbetenen Antworten, die in juristischen Untersuchungen bestehen, würde die Gefahr mit sich bringen, die Beziehungen und die notwendige Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten zu beeinträchtigen. Es liegt auf der Hand, daß ein Gericht, das an die Kommission eine Frage gerichtet hat, die sich zudem auf ein anhängiges Verfahren bezieht, es nicht schätzen würde, daß die ihm erteilte Antwort bekanntgegeben wird ...'

16 Der Generalsekretär fügte hinzu, daß sich das betreffende Verfahren stark vom Verfahren des Artikels 177 des Vertrages unterscheide, auf das der Kläger in seinem Zweitantrag Bezug genommen habe."

4 In diesem Rahmen hat Gerard van der Wal am 29. Mai 1996 Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung erhoben, durch die ihm der Zugang zu den vorgenannten Schreiben verweigert worden war.

5 Das Gericht hat durch Beschluß vom 9. Dezember 1996 die niederländische Regierung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Klägers zugelassen.

Das Rechtsmittel

6 Das Gericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil abgewiesen. Sowohl die niederländische Regierung als auch Gerard van der Wal haben ein Rechtsmittel eingelegt, das sie jeweils auf folgende Gründe stützen:

— Verstoß gegen den Beschluß 94/90 sowie Artikel 33 in Verbindung mit Artikel 44 der EG-Satzung des Gerichtshofes;

— Verstoß gegen den Beschluß 94/90, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die Begründungspflicht sowie den Grundsatz der Gleichstellung der Parteien und den Grundsatz der Wahrung der Rechte der Verteidigung.

Zu dem auf einen Verstoß gegen den Beschluß 94/90 gestützten Rechtsmittelgrund

Das Urteil des Gerichts

7 Das Gericht hat seine Auffassung, daß die Kommission die Verweigerung des Zugangs zu den in Rede stehenden Dokumenten zutreffend mit dem Schutz des öffentlichen Interesses begründet habe, auf Artikel 6 der EMRK gestützt. Es hat dazu in Randnummer 47 des angefochtenen Urteils ausgeführt: „Der Anspruch jeder Person darauf, in billiger Weise von einem unabhängigen Gericht gehört zu werden, impliziert namentlich, daß es sowohl den nationalen als auch den Gemeinschaftsgerichten freistehen muß, ihre eigenen Verfahrensvorschriften über die Befugnisse des Richters, den Verfahrensablauf im allgemeinen und die Vertraulichkeit der Akten im besonderen anzuwenden." Es hat weiter ausgeführt:

„48 Durch die im Beschluß 94/90 vorgesehene Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten der Kommission, die dem Schutz des öffentlichen Interesses dient, wenn die fraglichen Dokumente mit einem gerichtlichen Verfahren zusammenhängen, soll die allgemeine Wahrung dieses grundlegenden Rechts sichergestellt werden. Die Tragweite dieser Ausnahme beschränkt sich deshalb nicht auf den Schutz der Interessen der Parteien im Rahmen eines bestimmten gerichtlichen Verfahrens, sondern umfaßt auch die angesprochene Autonomie der nationalen Gerichte und der Gemeinschaftsgerichte im Hinblick auf das Verfahren (siehe oben, Randnr. 47).

49 Angesichts der Tragweite dieser Ausnahme muß sich die Kommission somit auch dann auf sie berufen können, wenn sie an einem Gerichtsverfahren, das eine Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses rechtfertigt, nicht selbst beteiligt ist.

50 Insoweit sind Dokumente, die wie die hier fraglichen Schreiben von der Kommission nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt werden, von anderen Dokumenten zu unterscheiden, die unabhängig von einem solchen Verfahren existieren. Die Berufung auf die dem Schutz des öffentlichen Interesses dienende Ausnahme kann nur hinsichtlich der ersten Kategorie von Dokumenten gerechtfertigt sein, da die Entscheidung darüber, ob Zugang zu diesen Dokumenten gewährt wird, entsprechend der innerlichen Rechtfertigung der dem Schutz des öffentlichen Interesses im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens dienenden Ausnahme allein Sache des betreffenden nationalen Gerichts ist (siehe oben, Randnr. 48).

51 Wenn ein nationales Gericht in einem bei ihm anhängigen Verfahren die Kommission im Rahmen der in der Bekanntmachung ... vorgesehenen Zusammenarbeit um Informationen ersucht, erteilt die Kommission die Antwort ausdrücklich für das fragliche Gerichtsverfahren. In diesem Fall verlangt der Schutz des öffentlichen Interesses, daß die Kommission den Zugang zu diesen Informationen und folglich zu den Dokumenten, in denen sie enthalten sind, verweigert, denn solange das gerichtliche Verfahren, aufgrund dessen diese Informationen in ein Dokument der Kommission Eingang gefunden haben, anhängig ist, ist allein das betreffende nationale Gericht aufgrund des nationalen Verfahrensrechts zur Entscheidung über den Zugang zu diesen Informationen befugt.

52 Im vorliegenden Fall hat der Kläger um Übersendung von drei Schreiben gebeten, die sich sämtlich auf anhängige Gerichtsverfahren bezogen und von denen er nicht behauptet hat, daß in ihnen nur Informationen wiedergegeben würden, die im übrigen aufgrund der Bestimmungen des Beschlusses 94/90 verfügbar gewesen seien. Das erste Schreiben bezog sich auf die Vereinbarkeit einer Vertriebsvereinbarung mit der Verordnung Nr. 1983/83, das zweite auf die Anwendung der Verordnung Nr. 26 und das dritte auf die Auslegung der Verordnung Nr. 123/85 (siehe oben, Randnr. 11). Diese Schreiben betrafen

somit Rechtsfragen, die im Rahmen bestimmter anhängiger Verfahren aufgeworfen worden waren."

Das Vorbringen der Parteien

8 Die Rechtsmittelführer tragen im wesentlichen vor, daß die auf das öffentliche Interesse gestützte Ausnahme es nicht gestatte, eine ganze Kategorie von Dokumenten von der Anwendung des Beschlusses 94/90 auszunehmen. Die Kommission müsse vielmehr bei jedem Dokument prüfen, ob seine Verbreitung unter Berücksichtigung der darin enthaltenen Informationen wirklich geeignet sei, das öffentliche Interesse zu beeinträchtigen. Für die weite Auslegung des Beschlusses 94/90 durch das Gericht gebe es keine Rechtsgrundlage, und sie beeinträchtige die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

9 Was den Grundsatz der Verfahrensautonomie angehe, den das angefochtene Urteil aus Artikel 6 EMRK hergeleitet habe, sei nicht dargelegt worden, weshalb die Unabhängigkeit der nationalen Gerichte durch eine Verpflichtung der Kommission gefährdet werden könnte, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Verbreitung eines Dokuments geeignet sei, das öffentliche Interesse zu beeinträchtigen. Im angefochtenen Urteil werde nicht erklärt, warum der Grundsatz der Verfahrensautonomie nur für die Dokumente, die die Kommission für die Zwecke eines bestimmten Verfahrens erstellt habe, und nur so lange gelten solle, wie das Verfahren anhängig sei.

10 Die Kommission führt aus, daß der Grundsatz der Verfahrensautonomie, auf den sich das Gericht bei der Auslegung des Beschlusses 94/90 gestützt habe, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verstehen sei, nach der sich die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Gerichten bei der Anwendung der Artikel 85 Absatz 1 und 86 EG-Vertrag (jetzt Artikel 81 Absatz 1 EG und 82 EG) nach dem einschlägigen nationalen Verfahrensrecht richte (Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-234/89, Delimitis, Slg. 1991, I-935, Randnr. 53). Im Rahmen dieser Zusammenarbeit sei die Rolle der Kommission zweitrangig: Das einzelstaatliche Gericht habe zu-

nächst zu entscheiden, ob es erforderlich sei, sich an die Kommission zu wenden, sodann, welche Fragen es ihr vorlegen wolle, und schließlich, welche Konsequenzen es aus ihren Antworten ziehen wolle. Folglich habe allein das einzelstaatliche Gericht nach Maßgabe des nationalen Verfahrensrechts darüber zu befinden, ob, wann und unter welchen Voraussetzungen die Antwort der Kommission Dritten bekanntgegeben werden könne.

11 Die Bezugnahme auf die EMRK im angefochtenen Urteil solle nur den Grundsatz der Verfahrensautonomie unterstreichen, wonach es sowohl den nationalen als auch den Gemeinschaftsgerichten freistehen müsse, ihre eigenen Verfahrensvorschriften über die Befugnisse des Richters, den Verfahrensablauf im allgemeinen und die Vertraulichkeit der Akten im besonderen anzuwenden. Die Randnummern 45 und 46 des angefochtenen Urteils enthielten keine tragenden Gründe. Die vom Gericht vorgenommene Einschränkung des genannten Grundsatzes dahin gehend, daß er nur für die Dokumente, die von der Kommission für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt würden, und nur so lange gelte, wie dieses Verfahren anhängig sei, sei ein Obiter dictum, das im übrigen nicht so kategorisch formuliert sei, wie die Rechtsmittelführer meinten.

12 Sonach sei der Beschluß 94/90 unter Berücksichtigung dieser Erwägungen auszulegen. Die auf den Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) gestützte Ausnahme erfasse alle Fälle, in denen die Bekanntgabe der fraglichen Dokumente in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte falle, die ihr eigenes Verfahrensrecht anzuwenden hätten.

13 Zu dem Vorbringen, die vom Gericht vorgenommene Auslegung des Beschlusses 94/90 beeinträchtige die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts, meint die Kommission, dieser Beschluß werde stets in gleicher Weise angewendet; wenn der Zugang zu den Dokumenten in bestimmten Mitgliedstaaten gewährt werde, in anderen dagegen nicht, so beruhe dies auf der Anwendung unterschiedlicher nationaler Vorschriften.

Würdigung durch den Gerichtshof

14 Das Gericht hat zunächst aus Artikel 6 EMRK hergeleitet, daß der Anspruch jeder Person darauf, in billiger Weise von einem unabhängigen Gericht gehört zu werden, namentlich impliziere, daß es sowohl den nationalen als auch den Gemeinschaftsgerichten freistehen müsse, ihre eigenen Verfahrensvorschriften über die Befugnisse des Richters, den Verfahrensablauf im allgemeinen und die Vertraulichkeit der Akten im besonderen anzuwenden; sodann hat es in Randnummer 48 ausgeführt: „Durch die im Beschluß 94/90 vorgesehene Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten der Kommission, die dem Schutz des öffentlichen Interesses dient, wenn die fraglichen Dokumente mit einem gerichtlichen Verfahren zusammenhängen, soll die allgemeine Wahrung dieses grundlegenden Rechts sichergestellt werden."

15 Nach dem angefochtenen Urteil betrifft der so aus Artikel 6 EMRK hergeleitete Grundsatz der Verfahrensautonomie jedoch nicht alle Verfahrensunterlagen. Er soll lediglich für die von der Kommission nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellten Dokumente gelten, nicht dagegen für andere Dokumente, die unabhängig von einem solchen Verfahren existieren (Randnr. 50), und nur solange, wie das Verfahren anhängig ist (Randnr. 51).

16 Über den Zugang zu den Dokumenten, die von dem so verstandenen Grundsatz der Verfahrensautonomie erfaßt werden, sollen allein die einzelstaatlichen Gerichte aufgrund des nationalen Verfahrensrechts zu entscheiden haben (Randnr. 51).

17 Zwar umfaßt der aufgrund von Artikel 6 EMRK entwickelte allgemeine gemeinschaftsrechtliche Grundsatz, daß jedermann Anspruch auf einen fairen Prozeß hat (vgl. insbesondere Urteil vom 17. Dezember 1998 in der Rechtssache C-185/95 P, Baustahlgewebe/Kommission, Slg. 1998, I-8417, Randnrn. 20 und 21), den Anspruch auf ein Gericht, das — insbesondere von der vollziehenden Gewalt — unabhängig ist (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. Juni 1971, De Wilde, Ooms und Versyp, Serie A Nr. 12, § 78). Aus diesem Anspruch ergibt sich jedoch nicht zwingend, daß allein das Gericht, bei dem ein Rechtsstreit anhängig ist, befugt ist, den Zugang zu den fraglichen Verfahrensunterlagen zu gewähren. Auch aus den

gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten kann ein solcher allgemeiner Grundsatz nicht hergeleitet werden.

18 Eine derartige ausschließliche Befugnis, einen solchen Zugang — und sei es auch nur zu den Dokumenten, die für das betreffende Gerichtsverfahren erstellt wurden — zu gewähren, kann auch nicht aus Artikel 6 EMRK hergeleitet werden.

19 Die Risiken einer Gefährdung der Unabhängigkeit des Gerichts werden zudem durch den Beschluß 94/90 und den auf Gemeinschaftsebene gewährten gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen der Kommission über die Gewährung des Zugangs zu den ihr vorliegenden Dokumenten hinreichend berücksichtigt.

20 Zur Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Kommission im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Gerichten bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag durch letztere den Zugang zu den ihr vorliegenden Dokumenten unter Berufung auf die Gefahr einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Sinne des Beschlusses 94/90 verweigern darf, ist die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

21 Wie es in der Bekanntmachung heißt, benötigen diese Gerichte bisweilen Angaben zum Stand von Verfahren, „so etwa darüber, ob eine bestimmte Sache von der Kommission behandelt wird, ob eine Anmeldung erfolgte, ob die Kommission ein förmliches Verfahren eingeleitet hat oder ob sie sich bereits im Wege der Entscheidung oder eines Verwaltungsschreibens ihrer Dienststellen geäußert hat. Erforderlichenfalls kann der nationale Richter sich bei der Kommission auch nach dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Gewährung oder Ablehnung einer Einzelfreistellung für angemeldete Vereinbarungen oder Verhaltensweisen erkundigen, um besser beurteilen zu können, ob eine Aussetzung des Urteilsspruchs in Betracht zu ziehen ist und ob einstweilige Maßnahmen getroffen werden müssen“ (Nr. 37 der Bekanntmachung).

22 Außerdem können sie nach Nummer 38 der Bekanntmachung die Kommission zu Rechtsfragen konsultieren, falls ihnen die Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag besondere Schwierigkeiten bereitet. Dabei können insbesondere das Tatbestandsmerkmal der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten sowie das Merkmal der Spürbarkeit einer Wettbewerbsbeschränkung durch die in diesen Vorschriften aufgeführten Praktiken problematisch sein. Im übrigen können die einzelstaatlichen Gerichte, wenn Zweifel bestehen, ob für die streitige Absprache eine Einzelfreistellung in Betracht kommt, die Kommission um eine vorläufige Stellungnahme zu dieser Frage bitten.

23 Schließlich können die einzelstaatlichen Gerichte nach Nummer 40 der Bekanntmachung bei der Kommission Unterlagen, wie etwa Statistiken, Marktstudien und Wirtschaftsanalysen, anfordern.

24 Aus dem Vorstehenden folgt, daß es sich bei den Dokumenten, die die Kommission den einzelstaatlichen Gerichten übermittelt, oft um Schriftstücke handelt, die sich bereits in ihrem Besitz befanden oder in denen, auch wenn sie für ein bestimmtes Verfahren erstellt wurden, lediglich auf solche verwiesen wird oder in denen die Kommission nur eine allgemeine, vom Sachverhalt des Verfahrens vor dem einzelstaatlichen Gericht unabhängige Stellungnahme abgibt. Bei diesen Dokumenten muß die Kommission in jedem Einzelfall prüfen, ob sie unter die Ausnahmetatbestände des durch den Beschluß 94/90 angenommenen Verhaltenskodex fallen.

25 Die von der Kommission übermittelten Dokumente können auch juristische Untersuchungen oder Wirtschaftsanalysen enthalten, die aufgrund der Angaben des einzelstaatlichen Gerichts erstellt worden sind. In diesen Fällen wird die Kommission wie ein Rechts- oder Wirtschaftsgutachter beratend für das einzelstaatliche Gericht tätig, und die in Erfüllung dieser Aufgabe erstellten Dokumente müssen ebenso wie jedes andere Sachverständigengutachten insbesondere hinsichtlich ihrer Bekanntgabe den nationalen Verfahrensregeln unterliegen.

26 In diesen Fällen kann das nationale Recht der Bekanntgabe der genannten Dokumente entgegenstehen. Die Wahrung dieses Rechts kann als im schutzwürdigen öffentlichen Interesse im Sinne der im Beschluß 94/90 vorgesehenen Ausnahmen liegend angesehen werden.

27 Dies genügt jedoch nicht, um die Kommission von jeder Verpflichtung zur Bekanntgabe dieser letztgenannten Dokumente freizustellen. Denn diese Dokumente fallen, da sie sich im Besitz der Kommission befinden, unter den Beschluß 94/90, der einen möglichst umfassenden Zugang der Öffentlichkeit vorsieht. Ausnahmen von diesem Recht auf Zugang müssen somit eng ausgelegt und angewandt werden.

28 Folglich darf die Kommission sich nicht darauf beschränken, alle Anträge auf Zugang zu den fraglichen Dokumenten abzulehnen. Die Einhaltung der nationalen Verfahrensvorschriften ist ausreichend gewährleistet, wenn die Kommission sicherstellt, daß die Bekanntgabe der Dokumente nicht gegen das nationale Recht verstößt. Im Zweifelsfall konsultiert sie das einzelstaatliche Gericht und verweigert den Zugang nur dann, wenn dieses sich gegen die Bekanntgabe der Dokumente ausspricht.

29 Dieses Verfahren erspart es dem Kläger außerdem, sich zunächst an das zuständige einzelstaatliche Gericht und sodann an die Kommission wenden zu müssen, wenn nach Auffassung des Gerichts das nationale Verfahrensrecht der Bekanntgabe der erbetenen Dokumente nicht entgegensteht, die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften aber zu einer anderen Lösung führen kann. Das Verfahren entspricht somit auch den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Verwaltung.

30 Nach alledem hat das Gericht den Beschluß 94/90 rechtsirrig dahin ausgelegt, daß die Kommission aufgrund der dem Schutz des öffentlichen Interesses im Rahmen

eines gerichtlichen Verfahrens dienende Ausnahme verpflichtet sei, den Zugang zu den von ihr allein für dieses Verfahren erstellten Dokumenten zu verweigern. Der Rechtsmittelgrund des Verstoßes gegen diesen Beschluß greift somit durch.

31 Nach Artikel 54 der EG-Satzung des Gerichtshofes hebt der Gerichtshof die Entscheidung des Gerichts auf, wenn das Rechtsmittel begründet ist. Er kann sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist. Dies ist hier der Fall.

Die beim Gericht erhobene Nichtigkeitsklage gegen die streitige Entscheidung

32 Aus den Randnummern 14 bis 29 dieses Urteils geht hervor, daß die Kommission, wenn ihr ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten vorliegt, die sie einem einzelstaatlichen Gericht im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Gerichten bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag übermittelt hat, prüfen muß, ob diese Dokumente juristische Untersuchungen oder Wirtschaftsanalysen im Sinne der Randnummer 25 dieses Urteils enthalten. Ist dies der Fall, muß die Kommission sich vergewissern, daß die Bekanntgabe dieser Dokumente nicht gegen das nationale Recht verstößt. Im Zweifelsfall konsultiert sie das einzelstaatliche Gericht und verweigert den Zugang nur dann, wenn dieses sich gegen die Bekanntgabe der fraglichen Dokumente ausspricht.

33 Folglich hat die Kommission dadurch gegen den Beschluß 94/90 verstoßen, daß sie den Zugang zu den erbetenen Dokumenten verweigert hat, ohne zu prüfen, ob diese aufgrund von Angaben des einzelstaatlichen Gerichts erstellte juristische Untersuchungen oder Wirtschaftsanalysen enthielten, und ohne sich gegebenenfalls vergewissert zu haben, daß die Bekanntgabe dieser Dokumente nicht gegen das nationale Recht verstieß. Die streitige Entscheidung ist daher aufzuheben.

Kosten

34 Nach Artikel 122 § 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß Artikel 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr außer den eigenen Kosten sämtliche Kosten aufzuerlegen, die den Rechtsmittelführern im Verfahren vor dem Gericht und vor dem Gerichtshof sowie Gerard van der Wal als Streithelfer in der Rechtssache C-174/98 P entstanden sind. Das Königreich der Niederlande trägt seine eigenen Kosten als Streithelfer im Verfahren vor dem Gericht (Rechtssache T-83/96) und als Streithelfer im vorliegenden Verfahren (Rechtssache C-189/98 P).

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 19. März 1998 in der Rechtssache T-83/96 (Van der Wal/Kommission) wird aufgehoben.**

2. **Die Entscheidung der Kommission vom 29. März 1996, mit der diese den Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert hat, wird aufgehoben.**

3. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen.**

4. **Das Königreich der Niederlande trägt seine eigenen Kosten als Streithelfer im Verfahren vor dem Gericht (Rechtssache T-83/96) und als Streithelfer im vorliegenden Verfahren (Rechtssache C-189/98 P).**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Sevón Kapteyn Gulmann

Hirsch Ragnemalm Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Januar 2000.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias