Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

27. Februar 2014*

„Rechtsmittel — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Zugang zu Dokumenten der Organe — Dokumente eines Verfahrens nach Art. 81 EG — Verordnungen (EG) Nr. 1/2003 und (EG) Nr. 773/2004 — Verweigerung des Zugangs — Ausnahmen zum Schutz der Untersuchungstätigkeiten, der geschäftlichen Interessen und des Entscheidungsprozesses der Organe — Pflicht des betroffenen Organs zur konkreten und individuellen Prüfung des Inhalts der im Zugangsantrag bezeichneten Dokumente“

In der Rechtssache C-365/12 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 31. Juli 2012,

Europäische Kommission, vertreten durch B. Smulders, P. Costa de Oliveira und A. Antoniadis als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Rechtsmittelführerin,

andere Parteien des Verfahrens:

EnBW Energie Baden-Württemberg AG mit Sitz in Karlsruhe (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A. Hahn und A. Bach,

Klägerin im ersten Rechtszug,

Königreich Schweden, vertreten durch C. Meyer-Seitz als Bevollmächtigte,

Siemens AG mit Sitz in Berlin (Deutschland) und München (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte I. Brinker, C. Steinle und M. Holm-Hadulla,

ABB Ltd mit Sitz in Zürich (Schweiz), Prozessbevollmächtigte: J. Lawrence, Solicitor, sowie Rechtsanwalt H. Bergmann und Rechtsanwältin A. Huttenlauch,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, der Richter C. G. Fernlund und A. Ó Caoimh (Berichterstatter), der Richterin C. Toader und des Richters E. Jarašiūnas,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Juni 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. Oktober 2013

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 22. Mai 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Kommission (T-344/08, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht die Entscheidung SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 der Kommission vom 16. Juni 2008 (im Folgenden: streitige Entscheidung) für nichtig erklärt hat, mit der der Antrag der EnBW Energie Baden-Württemberg AG (im Folgenden: EnBW) auf Zugang zur Verfahrensakte der Sache COMP/F/38.899 – Gasisolierte Schaltanlagen zurückgewiesen worden war.

Rechtlicher Rahmen

2 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 Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe fest.

3 In Art. 4 („Ausnahmeregelung“) dieser Verordnung heißt es:

„…

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

— der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,

— der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

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

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

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

…

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

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden."

4 Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 [EG] und 82 [EG] niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1) regelt in ihren Art. 17 bis 22 die Ermittlungsbefugnisse der Kommission. Diese Befugnisse umfassen u. a. die Auskunftsverlangen (Art. 18) sowie die Nachprüfungen bei den betroffenen Unternehmen (Art. 20) oder in anderen Räumlichkeiten (Art. 21).

5 Art. 27 („Anhörung der Parteien, der Beschwerdeführer und sonstiger Dritter") dieser Verordnung bestimmt in seinem Abs. 2:

„Die Verteidigungsrechte der Parteien müssen während des Verfahrens in vollem Umfang gewahrt werden. Die Parteien haben Recht auf Einsicht in die Akten der Kommission, vorbehaltlich des berechtigten Interesses von Unternehmen an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse. Von der Akteneinsicht ausgenommen sind vertrauliche Informationen sowie interne Schriftstücke der Kommission und der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten. Insbesondere ist die Korrespondenz zwischen der Kommission und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten oder zwischen den Letztgenannten, einschließlich der gemäß Artikel 11 und Artikel 14 erstellten Schriftstücke, von der Akteneinsicht ausgenommen. Die Regelung dieses Absatzes steht der Offenlegung und Nutzung der für den Nachweis einer Zuwiderhandlung notwendigen Informationen durch die Kommission in keiner Weise entgegen."

6 Art. 28 („Berufsgeheimnis") der Verordnung Nr. 1/2003 lautet:

„(1) Unbeschadet der Artikel 12 und 15 dürfen die gemäß den Artikeln 17 bis 22 erlangten Informationen nur zu dem Zweck verwertet werden, zu dem sie eingeholt wurden.

(2) Unbeschadet des Austauschs und der Verwendung der Informationen gemäß den Artikeln 11, 12, 14, 15 und 27 sind die Kommission und die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten und ihre Beamten, ihre Bediensteten und andere unter ihrer Aufsicht tätigen Personen sowie die Beamten und sonstigen Bediensteten anderer Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, keine Informationen preiszugeben, die sie bei der Anwendung dieser Verordnung erlangt oder ausgetauscht haben und die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen. Diese Verpflichtung gilt auch für alle Vertreter und Experten der Mitgliedstaaten, die an Sitzungen des Beratenden Ausschusses nach Artikel 14 teilnehmen."

7 Die Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission vom 7. April 2004 über die Durchführung von Verfahren auf der Grundlage der Artikel 81 [EG] und 82 [EG] durch die Kommission (ABl. L 123, S. 18) bestimmt in ihrem Art. 6 („Teilnahme des Beschwerdeführers am Verfahren“):

„(1) Ergeht in einem Fall, der Gegenstand einer Beschwerde ist, eine Mitteilung der Beschwerdepunkte, so übermittelt die Kommission dem Beschwerdeführer eine Kopie der nicht vertraulichen Fassung der Beschwerdepunkte und setzt ihm eine Frist zur schriftlichen Stellungnahme.

…“

8 Art. 8 („Recht auf Einsichtnahme“) dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Hat die Kommission den Beschwerdeführer von ihrer Absicht unterrichtet, seine Beschwerde gemäß Artikel 7 Absatz 1 abzuweisen, so kann der Beschwerdeführer Einsicht in die Unterlagen verlangen, die der vorläufigen Beurteilung der Kommission zugrunde liegen. Dies gilt nicht für Geschäftsgeheimnisse und sonstige vertrauliche Informationen anderer Verfahrensbeteiligte[r].

(2) Die Unterlagen, in die der Beschwerdeführer in einem von der Kommission nach den Artikeln 81 [EG] und 82 [EG] geführten Verfahren Einsicht genommen hat, dürfen vom Beschwerdeführer nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Anwendung dieser Bestimmungen des EG-Vertrags verwendet werden.“

9 Art. 15 („Akteneinsicht und Verwendung der Unterlagen“) der genannten Verordnung lautet:

„(1) Auf Antrag gewährt die Kommission den Parteien, an die sie eine Mitteilung der Beschwerdepunkte gerichtet hat, Akteneinsicht. Die Akteneinsicht wird nach Zustellung der Mitteilung der Beschwerdepunkte gewährt.

(2) Von der Akteneinsicht ausgenommen sind Geschäftsgeheimnisse, andere vertrauliche Informationen sowie interne Unterlagen der Kommission und der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten. Ebenfalls von der Akteneinsicht ausgenommen ist die in der Akte der Kommission enthaltene Korrespondenz zwischen der Kommission und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen den Letztgenannten.

(3) Diese Verordnung hindert die Kommission nicht daran, von Informationen Gebrauch zu machen und diese offen zu legen, wenn sie zum Nachweis einer Zuwiderhandlung gegen Artikel 81 [EG] oder 82 [EG] erforderlich sind.

(4) Unterlagen, die aufgrund des Rechts auf Akteneinsicht nach dem vorliegenden Artikel erlangt wurden, dürfen nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Anwendung der Artikel 81 [EG] und 82 [EG] verwendet werden.“

10 Art. 16 („Kenntlichmachung und Schutz vertraulicher Informationen“) derselben Verordnung bestimmt in seinem Abs. 1:

„Informationen einschließlich Unterlagen werden von der Kommission nicht mitgeteilt oder zugänglich gemacht, soweit sie Geschäftsgeheimnisse oder sonstige vertrauliche Informationen von Personen enthalten.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

11 EnBW ist ein Energieversorgungsunternehmen, das nach eigener Ansicht von einem Kartell berührt ist, das von Herstellern gasisolierter Schaltanlagen (im Folgenden: GIS) betrieben und mit der Entscheidung K(2006) 6762 endg. der Kommission vom 24. Januar 2007 in einem Verfahren nach Artikel 81 [EG] und Artikel 53 des EWR-Abkommens (Sache COMP/F/38.899 – Gasisolierte Schaltanlagen) (im Folgenden: GIS-Entscheidung) geahndet wurde. Zu diesen Herstellern gehören die Siemens AG (im Folgenden: Siemens) und die ABB Ltd (im Folgenden: ABB).

12 In der GIS-Entscheidung stellte die Kommission fest, dass mehrere Unternehmen gegen Art. 81 Abs. 1 EG und Art. 53 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) verstoßen hätten, indem sie sich an einem Kartell auf dem GIS-Markt beteiligt hätten, in dessen Rahmen sie die Ausschreibungen manipuliert, die Preise festgesetzt und die GIS-Projekte und -Märkte in Europa untereinander aufgeteilt hätten. Infolgedessen verhängte sie gegen die an dem Kartell beteiligten Unternehmen Geldbußen in einer Gesamthöhe von 750 Mio. Euro.

13 Am 9. November 2007 beantragte EnBW bei der Kommission auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu allen Dokumenten der Akte des Verfahrens, in dem die GIS-Entscheidung ergangen war.

14 Im Anschluss an Gespräche mit der Kommission erklärte EnBW diesen Antrag und einen Zweitantrag vom 10. Dezember 2007 für gegenstandslos und stellte am 13. Dezember 2007 einen neuen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten betreffend die in Rede stehende Sache. Mit Fax vom 11. Januar 2008 präzisierte sie ihren Antrag dahin, dass sie davon drei Dokumentenkategorien ausschließe, nämlich alle Dokumente, die sich ausschließlich auf die Struktur der beteiligten Unternehmen bezögen, alle Dokumente, die ausschließlich die Frage des richtigen Adressaten der GIS-Entscheidung beträfen, und alle Dokumente, die vollständig in japanischer Sprache verfasst seien.

15 Am 16. Juni 2008 lehnte die Kommission diesen Antrag mit dem Erlass der streitigen Entscheidung ab.

16 In Punkt 2 dieser Entscheidung teilte die Kommission die Dokumente der betreffenden Akte in folgende fünf Kategorien auf:

1. Immunitäts-/Kronzeugendokumente, d. h. Erklärungen der betroffenen Unternehmen und alle Dokumente, die von ihnen im Rahmen des Immunitätsantrags oder des Antrags auf Anwendung der Kronzeugenregelung eingereicht worden waren (im Folgenden: Kategorie 1);

2. Auskunftsersuchen und Erwiderungen der Parteien auf diese Ersuchen (im Folgenden: Kategorie 2);

3. Ermittlungsunterlagen, d. h. Dokumente, die bei den Nachprüfungen vor Ort in den Räumen der betroffenen Unternehmen sichergestellt worden waren (im Folgenden: Kategorie 3);

4. Mitteilung der Beschwerdepunkte und Erwiderungen der Parteien hierauf (im Folgenden: Kategorie 4);

5. interne Dokumente:

   a) sachverhaltsbezogene Dokumente, d. h. erstens Sachanmerkungen zu den aus den zusammengetragenen Beweisen zu ziehenden Schlussfolgerungen, zweitens Schriftwechsel mit anderen Wettbewerbsbehörden und drittens Konsultationen anderer in der Sache tätiger Dienststellen der Kommission (im Folgenden: Kategorie 5a);

b) Verfahrensdokumente, d. h. Ermittlungsaufträge, Ermittlungsprotokolle, Ermittlungsberichte, Verzeichnisse der Ermittlungsunterlagen, Schriftstücke betreffend die Zustellung bestimmter Dokumente und Aktenvermerke (im Folgenden: Kategorie 5b).

17 In Punkt 3 der streitigen Entscheidung legte die Kommission dar, dass jede einzelne dieser Kategorien unter die Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 falle und dass die Dokumente der Kategorie 5a auch von der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung erfasst würden.

18 In Punkt 4 dieser Entscheidung erläuterte die Kommission, dass die Dokumente der Kategorien 1 bis 4 unter die Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.

19 In Punkt 5 der Entscheidung führte sie aus, dass sie keinen Hinweis auf das Vorliegen eines den Zugang zu den beantragten Dokumenten rechtfertigenden überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 erkennen könne.

20 Schließlich begründete die Kommission in Punkt 6 der genannten Entscheidung ihre Weigerung, teilweisen Zugang zu der betreffenden Akte zu gewähren, damit, dass alle darin enthaltenen Dokumente vollständig unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen fielen.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

21 Mit Klageschrift, die am 25. August 2008 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob EnBW Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung. Das Königreich Schweden trat dem Rechtsstreit zur Unterstützung dieser Klage bei, während die Kommission von Siemens und von ABB unterstützt wurde.

22 EnBW stützte ihre Klage auf vier Gründe. Mit dem ersten machte sie eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich sowie Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend, während sie mit dem vierten einen offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf den Umfang des Zugangsantrags rügte.

23 Das Gericht hat als Erstes in den Rn. 32 bis 37 des angefochtenen Urteils den vierten Klagegrund geprüft und diesem mit der Begründung stattgegeben, die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem sie den von EnBW gestellten Antrag auf Zugang zu den Dokumenten dahin ausgelegt habe, dass er die zu Kategorie 5b gehörenden Dokumente der Akte nicht erfasse. Es ist deshalb in den Rn. 37 und 171 des angefochtenen Urteils zu dem Schluss gelangt, dass die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären sei, soweit damit der Zugang zu den genannten Dokumenten verwehrt worden sei.

24 Als Zweites hat das Gericht den ersten Klagegrund geprüft. Dabei hat es vorab die Frage geprüft, ob im gegebenen Fall die Voraussetzungen erfüllt waren, die vorliegen mussten, damit die Kommission in der streitigen Entscheidung von einer konkreten und individuellen Prüfung absehen konnte.

25 Das Gericht ist insoweit in den Rn. 54 bis 63 des angefochtenen Urteils zu der Auffassung gelangt, die Kommission habe nicht ohne konkrete Analyse jedes einzelnen Dokuments annehmen können, dass alle begehrten Dokumente offenkundig unter Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.

26 Ferner hat das Gericht in den Rn. 64 bis 110 jenes Urteils befunden, dass die Kommission eine Prüfung nach Kategorien nur in Bezug auf die Dokumente der Kategorie 3 im Hinblick auf die Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten habe vornehmen dürfen. Demzufolge ist es in den Rn. 111

und 172 des genannten Urteils zu dem Schluss gelangt, dass die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären sei, soweit damit der Zugang zu den Dokumenten der Kategorien 1, 2, 4 und 5a verwehrt worden sei.

27 Im weiteren Verlauf des angefochtenen Urteils hat das Gericht bei der – für die Dokumente der letztgenannten Kategorien nur ergänzenden – Prüfung der Begründetheit der in der streitigen Entscheidung geltend gemachten Ausnahmen vom Zugangsrecht die drei Teile des ersten Klagegrundes für begründet erachtet. Zunächst hat es in den Rn. 113 bis 130 und 173 des angefochtenen Urteils den Teil dieses Klagegrundes geprüft, mit dem eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend die Untersuchungstätigkeiten gerügt worden war. Sodann hat es in den Rn. 131 bis 150 und 174 jenes Urteils den Teil desselben Klagegrundes geprüft, mit dem eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Verordnung betreffend die geschäftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen beanstandet worden war. Schließlich hat es in den Rn. 151 bis 170 und 175 des genannten Urteils den Teil des ersten Klagegrundes geprüft, mit dem eine Verletzung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der besagten Verordnung betreffend die Stellungnahmen im Sinne dieser Bestimmung geltend gemacht worden war.

28 Unter diesen Umständen hat das Gericht, ohne die übrigen Klagegründe zu prüfen, die streitige Entscheidung insgesamt für nichtig erklärt.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

29 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Februar 2013 sind die Anträge der HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-Kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands a. G., des LVM Landwirtschaftlichen Versicherungsvereins Münster a. G., der VHV Allgemeine Versicherung AG und der Württembergischen Gemeinde-Versicherung a. G. auf Zulassung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge von EnBW mangels Interesses dieser Unternehmen am Ausgang des Rechtsstreits zurückgewiesen worden.

30 Die Kommission beantragt mit ihrem Rechtsmittel,

— das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit das Gericht damit die streitige Entscheidung für nichtig erklärt;

— die von EnBW vor dem Gericht erhobene Nichtigkeitsklage abzuweisen und endgültig über die Fragen zu entscheiden, die Gegenstand dieses Rechtsmittels sind;

— EnBW die Kosten der Kommission sowohl im Rahmen des Verfahrens im ersten Rechtszug als auch des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen.

31 EnBW beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

32 Siemens und ABB unterstützen die Anträge der Kommission. Das Königreich Schweden unterstützt die Anträge von EnBW.

Zum Rechtsmittel

33 Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf fünf Gründe und rügt dabei erstens die Verkennung der Notwendigkeit einer harmonischen Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 zur Sicherstellung der vollen Wirksamkeit der Vorschriften anderer Rechtsgebiete, zweitens einen Rechtsfehler bei der

Prüfung des Bestehens einer für alle Dokumente der Kartellverfahrensakte geltenden allgemeinen Vermutung, drittens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten, viertens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Verordnung betreffend die Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen und fünftens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der genannten Verordnung betreffend die Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission.

34 Diese Rechtsmittelgründe sind zusammen zu prüfen.

Vorbringen der Parteien

Zum ersten Rechtsmittelgrund

35 Die Kommission macht, unterstützt von Siemens und ABB, geltend, das angefochtene Urteil verkenne die Notwendigkeit einer harmonischen Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 und der kartellrechtlichen Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004. Das Gericht habe allein den Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmen vom Zugangsrecht im Blick und räume damit der Verordnung Nr. 1049/2001 den Vorrang gegenüber den letztgenannten Verordnungen ein.

36 Die Kommission betont, es sei von wesentlicher Bedeutung, sowohl die ihr übertragene Aufgabe der Durchsetzung des Kartellrechts als auch die am Verfahren beteiligten Unternehmen zu schützen. Der Schutz der vertraulichen Informationen dürfe nur durchbrochen werden, wenn die Einsicht in die betreffenden Unterlagen durch ein übergeordnetes Interesse wie die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Unternehmen gerechtfertigt sei. Einem weitreichenden Zugang zur Akte wohne die Gefahr inne, dass das System der Akteneinsicht in Kartellsachen unterlaufen werde, und es bestehe die Gefahr, dass die Unternehmen ihre Zusammenarbeit beschränkten.

37 Die fehlerhafte Auslegung durch das Gericht werde in den Ausführungen sichtbar, in denen es hervorgehoben habe, dass das Ziel der Verordnung Nr. 1049/2001 darin bestehe, den größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten zu gewährleisten. Diese Vorstellung sei falsch, da die Bestimmungen dieser Verordnung so auszulegen seien, dass die volle Wirksamkeit der verschiedenen Regelungen gewahrt bleibe.

38 EnBW macht, unterstützt vom Königreich Schweden, geltend, das Gericht habe zu Recht festgestellt, dass die Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vom Recht auf Zugang zu Dokumenten eng auszulegen und anzuwenden seien. Die Kommission versuche, einen weiteren, ungeschriebenen Ausnahmetatbestand in diese Verordnung hineinzulesen. Damit versuche sie, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1/2003 eine künstliche Ausnahme für sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit ihrer Ermittlungstätigkeit zu schaffen und so ihre gesamte Tätigkeit in Wettbewerbssachen der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 zu entziehen.

39 Die Urteile vom 28. Juni 2013, Kommission/Éditions Odile Jacob, (C-404/10 P) und Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P), ließen sich nicht auf den vorliegenden Fall übertragen. Zusammenschlüsse seien nämlich nicht an sich verboten. Dagegen richte sich das Verfahren nach der Verordnung Nr. 1/2003 gegen Unternehmen, die gegen die Art. 81 EG und 82 EG verstoßen hätten. Mit der freiwilligen Übermittlung von Informationen an die Kommission im Rahmen von Kronzeugenanträgen bezweckten die betroffenen Unternehmen somit allein, einer Haftung für die Verletzung des Unionsrechts zu entgehen. Keine Vorschrift des Unionsrechts verpflichte ein Unternehmen, das gegen dieses Recht verstoßen habe, der Kommission dieses Verhalten anzuzeigen und Informationen zum Nachweis der Zuwiderhandlung vorzulegen.

40 Nach Ansicht von EnBW lässt sich die von der Kommission geforderte weite Auslegung nicht mit Art. 81 EG vereinbaren. Die volle Wirksamkeit dieser Vorschrift wäre nämlich beeinträchtigt, wenn Dritte keine Möglichkeit hätten, den Ersatz des Schadens zu verlangen, der ihnen durch ein den Wettbewerb beschränkendes Verhalten entstanden sei. Eine Schadensersatzklage habe aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn der Geschädigte die Art und die Höhe des entstandenen Schadens darlegen könne.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

41 Die Kommission macht, unterstützt von Siemens und ABB, geltend, das Gericht habe fälschlicherweise das Bestehen einer allgemeinen Vermutung dafür, dass die Gesamtheit der zur Kartellverfahrensakte gehörenden Dokumente grundsätzlich schutzwürdig sei, verneint.

42 Nach Ansicht der Kommission ist das Gericht insoweit zu Unrecht der Auffassung gewesen, dass sich die Feststellungen des Gerichtshofs im Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Slg. 2010, I-5885), deshalb nicht auf den vorliegenden Fall übertragen ließen, weil die Dokumente, die in der Sache, in der jenes Urteil ergangen sei, begehrt worden seien, ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren betroffen hätten. Dieser Umstand sei für die Bestimmung des Schutzbereichs gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 unerheblich. Ausschlaggebend sei allein die Art der geschützten Interessen. Im Übrigen habe der Gerichtshof in den Urteilen Kommission/Éditions Odile Jacob und Kommission/Agrofert Holding diese allgemeine Vermutung mittlerweile auf den Bereich der Zusammenschlusskontrolle übertragen. Die kartellrechtlichen Akteneinsichtsregeln seien aber nahezu identisch mit denjenigen im Fusionskontrollrecht.

43 Das Gericht sei zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass das Erfordernis der einzelfallabhängigen Beurteilung, das aufgrund der für die am Verfahren beteiligten Unternehmen oder Beschwerdeführer geltenden Beschränkungen bestehe, keinen Raum für eine allgemeine Vermutung lasse. Sowohl im Bereich der Beihilfenkontrolle als auch im Bereich des Wettbewerbsrechts könnten nämlich jedenfalls unbeteiligte Dritte überhaupt keinen Zugang zu den Unterlagen der Kartellverfahrensakte erhalten.

44 EnBW hält das Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau für nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar. In dem jenem Urteil zugrunde liegenden Fall sei nämlich das fragliche Beihilfeverfahren noch nicht durch eine endgültige Entscheidung der Kommission abgeschlossen gewesen, während im vorliegenden Fall die Kommission mit dem Erlass der die Zuwiderhandlung feststellenden Entscheidung eine solche endgültige Entscheidung getroffen habe. Außerdem richte sich das Beihilfeverfahren nicht gegen ein Unternehmen, sondern gegen einen Mitgliedstaat. Schließlich greife die vom Gerichtshof angesprochene allgemeine Vermutung hier auch nicht, weil die Einordnung der Dokumente in Kategorien, wie sie die Kommission vorgenommen habe, größtenteils nicht zweckdienlich für den Erlass der streitigen Entscheidung gewesen sei.

45 Das Königreich Schweden hebt hervor, dass sich die Kommission, wenn sie sich auf allgemeine Annahmen stütze, in jedem Einzelfall vergewissern müsse, ob die allgemeinen Erwägungen, die normalerweise für einen bestimmten Dokumententypus gälten, tatsächlich auf ein konkretes Dokument, dessen Verbreitung beantragt werde, Anwendung fänden. Dem Antragsteller, der überhaupt keine Kenntnis vom Inhalt der betreffenden Dokumente habe, sei es nämlich nicht möglich, nachzuweisen, dass eine Offenlegung des Dokuments kein legitimes Schutzinteresse verletzen könne.

Zum dritten Rechtsmittelgrund

46 Die Kommission macht, unterstützt von Siemens und ABB, geltend, das Gericht habe den Schutzbereich von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verkannt, indem es übersehen habe, dass der Zweck von Untersuchungstätigkeiten nicht nur im Abschluss eines

einzelnen Ermittlungsverfahrens, sondern auch in der wirksamen Durchsetzung des Wettbewerbsrechts bestehe. Ferner habe das Gericht verkannt, dass es erforderlich sei, die Ausnahmebestimmungen der genannten Verordnung im Licht spezieller Vorgaben anderer Rechtsgebiete auszulegen.

47 Das Gericht habe darüber hinaus verkannt, dass die Kronzeugendokumente eines besonderen Schutzes bedürften, und zwar auch über das jeweilige Verfahren hinaus. Insbesondere der Umstand, dass die Unternehmen die öffentliche Verbreitung solcher Unterlagen befürchteten, sei geeignet, ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Kommission zu mindern. Welchen Beitrag private Schadensersatzklagen auch immer zur Beachtung des Wettbewerbs leisteten, könne damit eine Beeinträchtigung der öffentlichen Belange weder gerechtfertigt noch ausgeglichen werden. Außerdem hänge der mögliche Beitrag solcher Klagen von der Fähigkeit der Kommission ab, Wettbewerbsverstöße aufzudecken.

48 Hilfsweise rügt die Kommission zudem, das Gericht habe übersehen, dass die Dokumente auch dann schutzwürdig seien, wenn ihre Entscheidung endgültig geworden sei. Bei einer Nichtigerklärung durch das Gericht aufgrund verfahrensrechtlicher Fehler könne sie nämlich das Verfahren wiederaufnehmen und aufgrund der bestehenden Aktenlage abschließen.

49 EnBW bringt zunächst vor, die Kommission habe kein Ermessen zwecks der Entscheidung, ob und inwieweit Zugangsgesuche zu Kronzeugenunterlagen die volle Wirksamkeit des Kronzeugenprogramms beeinträchtigen könnten.

50 Die Kommission habe auch ihre Bedenken hinsichtlich des Bestehens einer Gefahr, dass von einer Zusammenarbeit mit ihr abgeschreckt werde, durch nichts belegt oder bewiesen. In Wirklichkeit kalkuliere jeder potenzielle Kronzeuge schon bei seiner Entscheidung, einen Kronzeugenantrag zu stellen, das konkrete Risiko mit ein, dass er aufgrund seiner Selbstanzeige von seinen Opfern in Anspruch genommen werde. In Anbetracht der absoluten Höhe der von der Kommission verhängten Geldbußen sei der Anreiz zur Selbstanzeige derart stark, dass er durch die Möglichkeit, dass Kartellopfer Akteneinsicht erhielten, nicht spürbar beeinträchtigt werde.

51 Schließlich führe die Nichtigerklärung einer Entscheidung, mit der eine Geldbuße wegen Verstoßes gegen Art. 81 EG verhängt worden sei, im Regelfall nicht zu einem neuen Verfahren, da der Unionsrichter die festgesetzte Geldbuße aufheben, herabsetzen oder erhöhen könne.

Zum vierten Rechtsmittelgrund

52 Die Kommission macht, unterstützt von Siemens und ABB, geltend, das Gericht sei zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, dass sie nicht rechtlich hinreichend dargetan habe, inwieweit ein Zugang zu den begehrten Dokumenten die geschäftlichen Interessen der an dem Kartell beteiligten Unternehmen gefährde. Das Gericht habe verkannt, dass die Ausnahmebestimmung zum Schutz geschäftlicher Interessen und die Ausnahmebestimmung zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten eng miteinander verbunden seien, so dass die allgemeine Vermutung gleichermaßen für Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gelte.

53 Der Begriff des geschäftlichen Interesses sei unter Berücksichtigung der besonderen Vorgaben des Kartellrechts zu bestimmen und daher weiter als vom Gericht verstanden zu fassen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die übermittelten Unterlagen Informationen über die Geschäftstätigkeit der betreffenden Unternehmen enthielten, die Letztere außerhalb des Kartellverfahrens so nicht preisgegeben hätten. Ferner sei zu bedenken, dass ein Zugang zu den Dokumenten nach der Verordnung Nr. 1049/2001 sogar am Kartell nicht beteiligten Dritten Einsicht in Unterlagen verschaffen würde, die keinem der am Kartell beteiligten Unternehmen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zugänglich gemacht worden seien.

54 Das Gericht habe auch geirrt, als es eine konkrete Prüfung zwecks der Feststellung verlangt habe, inwieweit die fraglichen Informationen weiterhin vertraulich seien. Es reiche aus, dass die Unternehmen verpflichtet seien, der Kommission möglicherweise sensible Geschäftsinformationen mitzuteilen.

55 EnBW macht geltend, die Unternehmen, die das Kronzeugenprogramm beanspruchen wollten, stellten freiwillig sensible und sie belastende Informationen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund habe das Gericht zu Recht entschieden, dass es sich bei den Interessen der betroffenen Parteien an der Nichtverbreitung nicht um geschäftliche Interessen im eigentlichen Wortsinn handele, da es den Unternehmen darum gehe, Schadensersatzklagen vor den nationalen Gerichten zu entgehen.

Zum fünften Rechtsmittelgrund

56 Die Kommission macht, unterstützt von Siemens und ABB, geltend, das Gericht habe einen Fehler begangen, indem es verkannt habe, dass alle internen Dokumente der Kartellverfahrensakte unabhängig von ihrer Qualifizierung als „Dokument mit Stellungnahmen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 von der allgemeinen Vermutung erfasst würden.

57 Aus demselben Grund ist die Kommission der Ansicht, dass, selbst wenn man unterstelle, ihr sei bei der Auslegung des an sie gerichteten Antrags ein Fehler unterlaufen, diese Feststellung nicht geeignet sei, die Nichtigkeit der streitigen Entscheidung insoweit zu begründen. Bei den Dokumenten der Kategorie 5b handele es sich um interne Dokumente, die als solche gemäß den speziellen Akteneinsichtsregeln vom Aktenzugang ausgenommen seien, so dass, selbst wenn sie von diesem Antrag erfasst worden seien, EnBW der Zugang zu Recht verweigert worden sei. Das Gericht hätte somit den vor ihm geltend gemachten vierten Klagegrund als unschlüssig zurückweisen müssen.

58 Hilfsweise bringt die Kommission vor, das Gericht habe nicht dargelegt, inwieweit ihre Auffassung in Bezug auf die Anwendung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 falsch sei. Es sei auch zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass sie nicht rechtlich hinreichend nachgewiesen habe, inwieweit die Dokumente der Kategorie 5a „Stellungnahmen“ enthielten. Schließlich habe das Gericht einen Fehler begangen, als es befunden habe, dass die Verbreitung der fraglichen Dokumente den Entscheidungsprozess nicht ernstlich beeinträchtige.

59 EnBW macht geltend, die Ausführungen im Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau ließen sich nicht auf den vorliegenden Fall übertragen. Die in jenem Urteil angeführte allgemeine Vermutung setze nämlich den Nachweis durch die Kommission voraus, dass die für eine Ausnahme nach der Verordnung Nr. 1049/2001 erforderlichen Voraussetzungen für eine bestimmte Kategorie von Dokumenten erfüllt seien. Hier seien aber die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 dieser Verordnung nicht erfüllt. Die streitige Entscheidung enthalte außerdem keinerlei Angabe der Gründe, weshalb alle internen Dokumente der betreffenden Akte Stellungnahmen enthalten sollten. Schließlich habe die Kommission nicht einmal ansatzweise nachgewiesen, dass die Verbreitung der betreffenden Dokumente ihren Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde, zumal es sich um eine vor mehr als fünf Jahren gefasste Entscheidung handele.

Würdigung durch den Gerichtshof

60 Mit ihren Rechtsmittelgründen rügt die Kommission im Kern, das Gericht habe unter Missachtung der Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 über den Zugang zu den Dokumenten einer Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG ausgeschlossen, dass sie ohne eine konkrete und individuelle Analyse jedes einzelnen Dokuments einer solchen Akte davon ausgehen könne, dass für alle diese Dokumente eine allgemeine Vermutung gelte, wonach sie unter die Ausnahmen vom Zugangsrecht fielen, die in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich sowie Art. 4 Abs. 3

Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehen seien und im Wesentlichen den Schutz von geschäftlichen Interessen, des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten und des Entscheidungsprozesses der Kommission beträfen.

61 Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 255 Abs. 1 und 2 EG jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die gemäß dem Verfahren des Art. 251 EG festgelegt werden, das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union hat. Die Verordnung Nr. 1049/2001 soll der Öffentlichkeit das Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren. Jedoch geht aus dieser Verordnung, insbesondere aus ihrem Art. 4, der insoweit eine Ausnahmeregelung enthält, ebenfalls hervor, dass dieses Zugangsrecht bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt (vgl. Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 51, vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Rn. 69 und 70, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 111, Kommission/Agrofert Holding, Rn. 53, und vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11, Rn. 40).

62 Nach den von der Kommission geltend gemachten Ausnahmen der Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich sowie Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe, sofern kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, den Zugang zu einem Dokument einerseits, wenn durch deren Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person oder der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würden, und andererseits, wenn das Dokument Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs enthält und wenn seine Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

63 Daraus folgt, dass die in diesem Art. 4 vorgesehene Ausnahmeregelung auf einer Abwägung der in einer bestimmten Situation einander widerstreitenden Interessen beruht, nämlich zum einen der Interessen, die durch die Verbreitung der betreffenden Dokumente begünstigt würden, und zum anderen derjenigen, die durch diese Verbreitung gefährdet würden. Die Entscheidung, die über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten getroffen wird, hängt davon ab, welchem Interesse im jeweiligen Fall der Vorrang einzuräumen ist (Urteil LPN und Finnland/Kommission, Rn. 42).

64 Nach gefestigter Rechtsprechung genügt es als Rechtfertigung für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, dessen Verbreitung beantragt wurde, grundsätzlich nicht, dass dieses Dokument in Zusammenhang mit einer in Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 erwähnten Tätigkeit steht. Das betroffene Organ muss auch erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine Ausnahme nach diesem Artikel geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Rn. 49, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 53, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 116, Kommission/Agrofert Holding, Rn. 57, sowie LPN und Finnland/Kommission, Rn. 44).

65 Der Gerichtshof hat jedoch anerkannt, dass es dem betreffenden Unionsorgan freisteht, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (vgl. u. a. Urteile Schweden und Turco/Rat, Rn. 50, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 54, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 116, Kommission/Agrofert Holding, Rn. 57, vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe, C-280/11 P, Rn. 72, sowie LPN und Finnland/Kommission, Rn. 45).

66 So hat der Gerichtshof das Bestehen derartiger allgemeiner Vermutungen bereits in vier Fällen anerkannt, nämlich in Bezug auf die Dokumente der Verwaltungsakte eines Beihilfekontrollverfahrens (vgl. Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 61), den Schriftwechsel zwischen der Kommission und den Anmeldern oder Dritten im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens (vgl. Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob, Randnr. 123, und Kommission/Agrofert Holding, Randnr. 64), die von einem Organ im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens eingereichten Schriftsätze (vgl. Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Randnr. 94) und die Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren im Stadium des dazugehörigen Vorverfahrens (vgl. Urteil LPN und Finnland/Kommission, Rn. 65).

67 Alle diese Rechtssachen waren dadurch gekennzeichnet, dass der fragliche Antrag auf Zugang nicht ein einziges Dokument, sondern eine ganze Reihe von Dokumenten betraf (vgl. Urteil LPN und Finnland/Kommission, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 In so gelagerten Situationen wird dem jeweiligen Organ durch die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung, nach der die Verbreitung von Dokumenten einer bestimmten Art grundsätzlich den Schutz eines der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Interessen beeinträchtigen würde, ermöglicht, einen allgemeinen Antrag entsprechend zu behandeln und zu bescheiden (Urteil LPN und Finnland/Kommission, Rn. 48).

69 Um eine derartige Situation handelt es sich hier. Wie nämlich den Rn. 13 und 14 des vorliegenden Urteils zu entnehmen ist, beantragte EnBW den Zugang zu einer ganzen Reihe allgemein bezeichneter Dokumente der Akte des Verfahrens, in dem die GIS-Entscheidung ergangen war.

70 Außerdem steht im vorliegenden Fall fest, dass zu dem Zeitpunkt, als EnBW bei der Kommission den Zugang zu einer ganzen Reihe von Dokumenten der Kommissionsakte zu dem genannten Verfahren beantragte, beim Gericht Klagen auf Nichtigerklärung der GIS-Entscheidung anhängig waren und dass dies, wie vom Gericht in Rn. 118 des angefochtenen Urteils ausgeführt, auch zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch der Fall war.

71 Im Licht dieser einleitenden Ausführungen ist zu prüfen, ob das Gericht in dem angefochtenen Urteil einen Rechtsfehler bei der Auslegung und Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten begangen hat, indem es das Bestehen einer allgemeinen Vermutung, wie sie oben in den Rn. 65 und 66 angesprochen worden ist, in Bezug auf den Antrag auf Zugang zu allen Dokumenten der in Rede stehenden und ein Verfahren nach Art. 81 EG betreffenden Akte ausgeschlossen hat.

Zu den in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten

– Angefochtenes Urteil

72 Nachdem das Gericht insbesondere in Rn. 41 des angefochtenen Urteils darauf hingewiesen hatte, dass die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abwichen, eng auszulegen und anzuwenden seien, ist es in den Rn. 62 und 172 jenes Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kommission nicht ohne konkrete und individuelle Analyse jedes einzelnen Dokuments habe annehmen können, dass alle von EnBW begehrten Dokumente unter die Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend den Schutz von Untersuchungstätigkeiten fielen.

73 Insofern war das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils der Ansicht, dass im vorliegenden Fall keine Analogie zu der Begründung im Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau gezogen werden könne, in dem in Bezug auf einen Antrag auf Zugang zu der Akte eines Beihilfeverfahrens entschieden worden sei, dass sich eine allgemeine Vermutung, nach der alle begehrten Dokumente von einer Ausnahme erfasst würden, insbesondere aus der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [88 EG] (ABl. L 83, S. 1) ergeben könne.

74 Als Erstes hat das Gericht in Rn. 57 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die Zugangsregelung eines besonderen Verfahrens, sei es beihilferechtlicher oder kartellrechtlicher Art, nur für die Dauer des betreffenden Verfahrens gelte, ohne dass eine etwaige spätere Nichtigerklärung durch die Unionsgerichte zu berücksichtigen sei, was ihre Anwendung im vorliegenden Fall ausschließe, da die GIS-Entscheidung das Verfahren abgeschlossen habe.

75 Aus diesem Grund hat das Gericht in den Rn. 113 bis 130 und 173 jenes Urteils ausgeschlossen, dass die Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall auf alle Dokumente der in Rede stehenden Akte anwendbar sei. In den Rn. 78, 92, 109 und 172 jenes Urteils hat es aber anerkannt, dass die Kommission in Bezug auf diese Bestimmung für die zu Kategorie 3 gehörenden Dokumente der Akte, also die Ermittlungsunterlagen, grundsätzlich eine Prüfung nach Kategorien habe vornehmen dürfen.

76 Als Zweites hat das Gericht in den Rn. 58 bis 62 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass sich aus den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 keine allgemeine Vermutung zugunsten einer Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten ergebe, da nach diesen Verordnungen das Recht der Unternehmen, gegen die sich ein Verfahren nach Art. 81 EG richte, und der Beschwerdeführer auf Einsichtnahme in bestimmte Dokumente der Kommissionsakte bestimmten Einschränkungen unterliege, die selbst von Fall zu Fall zu beurteilen seien.

77 Im Übrigen ergibt sich aus den Rn. 131 bis 150 und 174 des angefochtenen Urteils, dass das Gericht für die von der Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend den Schutz der geschäftlichen Interessen erfassten Dokumente die Geltung einer solchen Vermutung verneint hat. Wie aus den Rn. 142 und 149 jenes Urteils hervorgeht, hat das Gericht im Wesentlichen beanstandet, die Kommission habe sich trotz des Alters der meisten in der Akte enthaltenen sensiblen Geschäftsinformationen auf pauschale Beurteilungen beschränkt, die alle zu den Kategorien 1 bis 4 gehörenden Dokumente der Akte erfasst hätten, ohne eine konkrete und individuelle Prüfung dieser Dokumente vorgenommen zu haben, die für den Nachweis geeignet gewesen wäre, inwieweit die Verbreitung der Dokumente den Schutz der geschäftlichen Interessen der Betroffenen beeinträchtigt hätte.

– Zum Bestehen einer allgemeinen Vermutung zugunsten einer Verweigerung des Zugangs zu den in Rede stehenden Dokumenten

78 Im vorliegenden Fall steht, wie sich aus den Rn. 115 und 136 des angefochtenen Urteils ergibt, fest, dass die Dokumente der Akte des betreffenden Verfahrens nach Art. 81 EG im Zusammenhang mit einer Untersuchungstätigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 stehen und sensible geschäftliche Informationen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Verordnung enthalten können.

79 Die Kommission kann nämlich in Anbetracht des Zwecks eines Verfahrens nach Art. 81 EG, mit dem überprüft werden soll, ob eine Absprache zwischen Unternehmen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, im Rahmen eines solchen Verfahrens sensible Geschäftsinformationen insbesondere über die geschäftlichen Strategien der beteiligten Unternehmen, die Höhe ihres Umsatzes, ihre Marktanteile oder ihre Geschäftsbeziehungen einholen, so dass der Zugang zu den Dokumenten eines solchen

Verfahrens den Schutz der geschäftlichen Interessen dieser Unternehmen beeinträchtigen kann. Die Ausnahmen zum Schutz der geschäftlichen Interessen und zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten stehen daher in einem solchen Verfahren in einem engen Zusammenhang (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 115, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 56).

80 Der Gerichtshof hat in Fällen, in denen er das Bestehen einer allgemeinen Vermutung, wie sie oben in den Rn. 65 und 66 angesprochen worden ist, in Bezug auf Anträge auf Zugang zu den Dokumenten der Akte eines Beihilfekontrollverfahrens oder eines Fusionskontrollverfahrens anerkannt hat, bereits entschieden, dass die Kommission zu der Annahme berechtigt ist, dass die Verbreitung dieser Dokumente grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen der an diesen Verfahren beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Zusammenhang mit solchen Verfahren im Sinne von Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt (vgl. Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 61, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 123, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 64).

81 Anders als das Gericht in Rn. 57 des angefochtenen Urteils entschieden hat, gilt eine entsprechende allgemeine Vermutung bei einem Antrag auf Zugang zu einer ganzen Reihe von Dokumenten der Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG.

82 Zwar soll die Verordnung Nr. 1049/2001, wie oben in Rn. 61 und vom Gericht insbesondere in Rn. 41 des angefochtenen Urteils ausgeführt, der Öffentlichkeit ein Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der betroffenen Organe gewähren.

83 Die namentlich in Art. 4 dieser Verordnung enthaltenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten können aber, wenn die Dokumente, auf die sich der Zugangsantrag bezieht, wie im vorliegenden Fall, einem bestimmten Bereich des Unionsrechts, hier einem Verfahren nach Art. 81 EG, zuzuordnen sind, nicht ausgelegt werden, ohne die speziellen Regeln für den Zugang zu diesen Dokumenten zu berücksichtigen, die vorliegend in den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 vorgesehen sind. Die beiden letztgenannten Verordnungen verfolgen nämlich in diesem Bereich andere Ziele als die Verordnung Nr. 1049/2001, da sie die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Parteien und eine sorgfältige Behandlung der Beschwerden unter gleichzeitiger Gewährleistung der Wahrung des Berufsgeheimnisses in den Verfahren nach Art. 81 EG sicherstellen sollen. Sie sollen nicht die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten so weit wie möglich erleichtern und eine gute Verwaltungspraxis durch die Gewährleistung der größtmöglichen Transparenz des Entscheidungsprozesses öffentlicher Stellen und der Informationen, auf denen deren Entscheidungen beruhen, fördern (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 109, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 51).

84 Da die genannten Verordnungen keine Bestimmung enthalten, die ausdrücklich den Vorrang der einen gegenüber der anderen vorsähe, ist sicherzustellen, dass jede dieser Verordnungen in einer Weise angewandt wird, die mit der Anwendung der jeweils anderen vereinbar ist und somit ihre kohärente Anwendung erlaubt (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, Slg. 2010, I-6055, Rn. 56, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 110, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 52).

85 Nach der oben in Rn. 61 angeführten Rechtsprechung soll zum einen die Verordnung Nr. 1049/2001 zwar der Öffentlichkeit ein Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren, doch unterliegt dieses Recht bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses.

86 Zum anderen regeln Art. 27 Abs. 2 und Art. 28 der Verordnung Nr. 1/2003 sowie die Art. 6, 8, 15 und 16 der Verordnung Nr. 773/2004 die Verwendung der in der Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG enthaltenen Dokumente restriktiv, indem sie den Zugang zur Akte auf die „Parteien“ und die „Beschwerdeführer“, deren Beschwerde die Kommission abzuweisen beabsichtigt, beschränken, und zwar unter dem Vorbehalt, dass weder Geschäftsgeheimnisse oder weitere vertrauliche Informationen der Unternehmen noch interne Schriftstücke der Kommission und der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten verbreitet werden, und nur insofern, als die zugänglich gemachten Dokumente nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Anwendung von Art. 81 EG verwendet werden.

87 Daraus folgt nicht nur, dass die Parteien eines Verfahrens nach Art. 81 EG kein Recht auf unbeschränkten Zugang zu den Dokumenten der Kommissionsakte besitzen, sondern dass außerdem Dritte mit Ausnahme der Beschwerdeführer im Rahmen eines solchen Verfahrens über kein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Kommissionsakte verfügen (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 58).

88 Diese Überlegungen müssen in die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einfließen. Wären nämlich andere als die nach den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 zur Akteneinsicht Berechtigten oder diejenigen, die ein solches Recht zwar grundsätzlich haben, davon aber keinen Gebrauch gemacht haben oder ablehnend beschieden worden sind, in der Lage, Zugang zu den Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 zu erhalten, wäre die mit den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 errichtete Akteneinsichtsregelung in Frage gestellt (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 58, Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 100, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 122, Kommission/Agrofert Holding, Rn. 63, sowie LPN und Finnland/Kommission, Rn. 58).

89 Zwar trifft es zu, dass das Recht auf Akteneinsicht im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 81 EG und das Recht auf Zugang zu Dokumenten aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 sich rechtlich unterscheiden. Beide führen jedoch in funktionaler Hinsicht zu einer vergleichbaren Situation. Unabhängig von der Rechtsgrundlage, auf der die Akteneinsicht gewährt wird, ermöglicht sie nämlich den Zugriff auf die von den betroffenen Unternehmen und Dritten bei der Kommission eingereichten Erklärungen und Dokumente (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 59, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 120, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 61).

90 Unter diesen Umständen wäre ein verallgemeinerter Zugang zu den Dokumenten der Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 geeignet, das Gleichgewicht zu bedrohen, das der Unionsgesetzgeber in den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 sicherstellen wollte, nämlich das Gleichgewicht zwischen einerseits der Verpflichtung der betroffenen Unternehmen zur Übermittlung gegebenenfalls sensibler geschäftlicher Informationen an die Kommission, damit diese das Bestehen eines Kartells feststellen und dessen Vereinbarkeit mit Art. 81 EG beurteilen kann, und andererseits der Verbürgung eines verstärkten Schutzes der so der Kommission übermittelten Informationen im Rahmen des Berufsgeheimnisses und des Geschäftsgeheimnisses (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 121, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 62).

91 Insoweit ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, wonach hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit der Kommission der Zugang zu Dokumenten nicht im gleichen Umfang erforderlich ist wie bei der rechtsetzenden Tätigkeit eines Unionsorgans (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 60, Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 77, und vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, Slg. 2011, I-6237, Rn. 87).

92 Daraus folgt, dass sich in Bezug auf die Verfahren nach Art. 81 EG eine allgemeine Vermutung der oben in den Rn. 65, 66 und 80 angesprochenen Art aus den Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 ergeben kann, die speziell das Recht auf Zugang zu den Dokumenten

regeln, die in den Akten der Kommission zu diesen Verfahren enthalten sind (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 55 bis 57, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 117, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 58).

93 In Anbetracht des Vorstehenden ist die Kommission für die Zwecke der Anwendung der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ohne konkrete und individuelle Prüfung jedes einzelnen Dokuments der Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG zu der Annahme berechtigt, dass die Verbreitung dieser Dokumente grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen der an einem solchen Verfahren beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Zusammenhang mit diesem Verfahren beeinträchtigt (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 61, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 123, Kommission/Agrofert Holding, Rn. 64, sowie LPN und Finnland/Kommission, Rn. 64).

94 Für den vorliegenden Fall folgt daraus, dass das Gericht nach der zutreffenden Feststellung in den Rn. 59 bis 61 des angefochtenen Urteils, dass die Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG an restriktive Voraussetzungen knüpfen und außer für die Beschwerdeführer kein Akteneinsichtsrecht für Dritte vorsehen, in den Rn. 61, 62, 142 und 149 jenes Urteils rechtsfehlerhaft zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Kommission nicht habe annehmen dürfen, dass sämtliche in Rede stehenden Dokumente unter die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.

95 Anders als vom Gericht in Rn. 61 des angefochtenen Urteils befunden, ist insoweit unerheblich, dass die in den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 vorgesehenen Beschränkungen des Zugangsrechts selbst eine Beurteilung von Fall zu Fall erfordern. Wie vom Gerichtshof bereits entschieden, ist dagegen ausschlaggebend, dass diese Verordnungen strikte Vorschriften für den Umgang mit den im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 81 EG erlangten oder erstellten Informationen vorsehen (Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 118, und Kommission/Agrofert Holding, Rn. 59).

96 Jedenfalls ist festzustellen, dass diese Verordnungen für den Fall, wie er vorliegend gegeben ist, dass es sich um einen Antrag eines Dritten, der nicht Beschwerdeführer ist, auf Zugang zu Dokumenten handelt, keinerlei Zugangsrecht vorsehen, so dass eine solche fallweise Beurteilung in jedem Fall ausgeschlossen ist.

97 Entgegen dem Vorbringen von EnBW ist insoweit auch unerheblich, dass die betroffenen Parteien der Kommission bestimmte Dokumente etwa freiwillig übermittelt haben, um Straffreiheit oder eine Herabsetzung des Betrags der verhängten Geldbußen zu erlangen, da feststeht, dass der Zugang zu solchen Dokumenten, ob sie der Kommission nun zwangsweise oder freiwillig übermittelt werden, jedenfalls von den Verordnungen Nrn. 1/2003 und 773/2004 streng geregelt ist.

98 Unter diesen Umständen hat das Gericht nach der Feststellung in Rn. 118 des angefochtenen Urteils, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung Klagen gegen die GIS-Entscheidung anhängig gewesen seien, in Rn. 122 jenes Urteils rechtsfehlerhaft befunden, dass die Verbreitung der begehrten Dokumente nicht geeignet gewesen sei, den Schutz der Untersuchungstätigkeiten in Bezug auf das betreffende Verfahren nach Art. 81 EG zu beeinträchtigen.

99 Anders als vom Gericht in Rn. 119 des angefochtenen Urteils ausgeführt, kann nämlich ein Verfahren nach Art. 81 EG nicht mit dem Erlass der endgültigen Entscheidung der Kommission als abgeschlossen angesehen werden, ohne dass die Möglichkeit einer späteren Nichtigerklärung dieser Entscheidung durch die Unionsgerichte berücksichtigt wird. Nach Art. 233 EG kann nämlich die Nichtigerklärung einer solchen Entscheidung die Kommission veranlassen, neuerlich tätig zu werden, um gegebenenfalls eine neue Entscheidung nach Art. 81 EG zu erlassen, was im Übrigen in der vorliegenden Sache nach

den Angaben der Kommission in der mündlichen Verhandlung in Bezug auf zwei betroffene Parteien der Fall war. Damit kann die Kommission auch veranlasst sein, den Inhalt der Akte, die sich auf die für nichtig erklärte Entscheidung bezieht, erneut zu verwenden oder diese Akte in Ausübung der ihr mit der Verordnung Nr. 1/2003 übertragenen Befugnisse durch weitere Elemente zu ergänzen. Demzufolge können die Untersuchungstätigkeiten in Bezug auf ein Verfahren nach Art. 81 EG erst dann als abgeschlossen gelten, wenn die Entscheidung der Kommission im Rahmen dieses Verfahrens bestandskräftig ist.

– Zur Möglichkeit der Widerlegung der allgemeinen Vermutung, die für eine Verweigerung des Zugangs zu den betreffenden Dokumenten spricht

100 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die besagte allgemeine Vermutung nicht die Möglichkeit ausschließt, sie für ein bestimmtes Dokument, dessen Verbreitung begehrt wird, zu widerlegen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nachzuweisen (Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Rn. 62, Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 126, Kommission/Agrofert Holding, Rn. 68, sowie LPN und Finnland/Kommission, Rn. 66).

101 Dagegen kann das Erfordernis der Nachprüfung, ob die betreffende allgemeine Vermutung tatsächlich Anwendung findet, nicht in dem Sinn ausgelegt werden, dass die Kommission alle im gegebenen Fall beantragten Dokumente individuell prüfen müsste. Ein solches Erfordernis nähme der allgemeinen Vermutung ihre praktische Wirksamkeit, nämlich es der Kommission zu ermöglichen, auf einen allgemeinen Zugangsantrag auch allgemein zu antworten (Urteil LPN und Finnland/Kommission, Rn. 68).

102 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sich aus dem angefochtenen Urteil nichts ergibt, was die genannte Vermutung widerlegen könnte.

103 Zwar geht aus jenem Urteil, namentlich seiner Rn. 1, implizit hervor, dass EnBW zum Zeitpunkt der Stellung ihres Antrags auf Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten wohl die Absicht hatte, eine Forderung auf Ersatz des Schadens zu stellen, den sie ihrer Ansicht nach durch das Kartell, das Gegenstand der GIS-Entscheidung war, erlitten hatte.

104 Wie das Gericht in Rn. 128 des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt hat, ist jedermann berechtigt, Ersatz des Schadens zu verlangen, der ihm durch einen Verstoß gegen Art. 81 EG entstanden sein soll. Ein solches Recht erhöht nämlich die Durchsetzungskraft der Wettbewerbsregeln der Union und trägt damit zur Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs in der Union bei (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. September 2001, Courage und Crehan, C-453/99, Slg. 2001, I-6297, Rn. 26 und 27, vom 13. Juli 2006, Manfredi u. a., C-295/04 bis C-298/04, Slg. 2006, I-6619, Rn. 91, vom 14. Juni 2011, Pfleiderer, C-360/09, Slg. 2011, I-5161, Rn. 28, und vom 6. Juni 2013, Donau Chemie u. a., C-536/11, Rn. 23).

105 Derart allgemeine Erwägungen können jedoch als solche ihrer Art nach nicht schwerer wiegen als die Gründe, die die Verweigerung der Verbreitung der fraglichen Dokumente rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Rn. 158).

106 Um nämlich einen wirksamen Schutz des Rechts eines Antragstellers auf Schadensersatz zu gewährleisten, muss ihm nicht jedes zu einem Verfahren nach Art. 81 EG gehörende Schriftstück deshalb übermittelt werden, weil er eine Schadensersatzklage zu erheben gedenkt, denn es ist wenig wahrscheinlich, dass die Schadensersatzklage auf sämtliche Bestandteile der Akte dieses Verfahrens gestützt werden müsste (vgl. in diesem Sinne Urteil Donau Chemie u. a., Rn. 33).

107 Somit obliegt einem jeden, der Schadensersatz wegen Verstoßes gegen Art. 81 EG begehrt, der Nachweis, dass für ihn die Notwendigkeit des Zugangs zu dem einen oder anderen Dokument der Kommissionsakte besteht, damit die Kommission die Interessen, die die Übermittlung solcher Dokumente rechtfertigen, gegen die Interessen, die den Schutz dieser Dokumente rechtfertigen, Fall für Fall unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte der Sache abwägen kann (vgl. entsprechend Urteile Kommission/Bavarian Lager, Rn. 77 und 78, und Donau Chemie u. a., Rn. 30 und 34).

108 Ist eine solche Notwendigkeit nicht gegeben, kann das Interesse an der Erlangung von Schadensersatz wegen Verstoßes gegen Art. 81 EG kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 darstellen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Agrofert Holding, Rn. 86).

109 Nach alledem ist das angefochtene Urteil insbesondere in seinen Rn. 56 bis 63, 118 bis 122 sowie 172 und 174 insoweit rechtsfehlerhaft, als das Gericht ohne jeden Anhaltspunkt, der geeignet gewesen wäre, die oben in den Rn. 92 und 93 angesprochene Vermutung zu widerlegen, angenommen hat, dass die Kommission zu einer konkreten und individuellen Prüfung jedes Dokuments der in Rede stehenden Akte, die ein nicht abgeschlossenes Verfahren nach Art. 81 EG betraf, verpflichtet war, um festzustellen, ob die Verbreitung der einzelnen Dokumente in Anbetracht ihres jeweiligen spezifischen Inhalts den Schutz der geschäftlichen Interessen und der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würde.

Zu der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten

110 Was als Erstes die Dokumente der Kategorie 5a der Akte des in Rede stehenden Verfahrens nach Art. 81 EG betrifft, hat das Gericht in den Rn. 151 bis 170 und 175 des angefochtenen Urteils entschieden, die Kommission habe nicht davon ausgehen dürfen, dass der Zugang zu diesen Dokumenten geeignet gewesen sei, ihren Entscheidungsprozess im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich zu beeinträchtigen.

111 Zum einen ist das Gericht, obwohl es in Rn. 160 des angefochtenen Urteils befunden hat, dass es in Anbetracht der von der Kommission vor ihm abgegebenen Erklärungen plausibel sei, dass zahlreiche Dokumente dieser Kategorie Stellungnahmen im Sinne der genannten Bestimmung enthielten, in den Rn. 159 und 161 jenes Urteils zu dem Ergebnis gelangt, die Kommission habe in der streitigen Entscheidung nicht rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass alle diese Dokumente solche Stellungnahmen enthalten hätten.

112 Zum anderen hat es in Rn. 162 des angefochtenen Urteils betont, dass der Kommission der Nachweis oblegen habe, dass der Zugang zu diesen Dokumenten geeignet gewesen sei, ihren Entscheidungsprozess konkret und tatsächlich zu beeinträchtigen. In Rn. 166 jenes Urteils hat es aber festgestellt, dass die Kommission insoweit, ohne dem Inhalt der genannten Dokumente Rechnung zu tragen, nur allgemein und abstrakt begründet habe, dass der Zugang zu den Dokumenten ihren Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde.

113 Wie bereits oben in Rn. 70 ausgeführt, steht im vorliegenden Fall fest, dass sowohl zum Zeitpunkt des Antrags auf Zugang zu den fraglichen Dokumenten als auch zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung beim Gericht Klagen auf Nichtigerklärung der GIS-Entscheidung anhängig waren.

114 Da die Kommission, wie bereits oben in Rn. 99 ausgeführt, je nach Ausgang dieser Gerichtsverfahren veranlasst sein konnte, neuerlich tätig zu werden, um gegebenenfalls eine neue Entscheidung nach Art. 81 EG zu erlassen, ist unter diesen Umständen von einer allgemeinen Vermutung auszugehen, wonach eine der Kommission auferlegte Verpflichtung, im Rahmen dieser Verfahren Stellungnahmen

im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu verbreiten, ihren Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 130).

115 Folglich konnte das Gericht nach der Feststellung, dass es in Anbetracht der von der Kommission vor ihm abgegebenen Erklärungen „plausibel“ sei, dass zahlreiche Dokumente zu Kategorie 5a der fraglichen Akte gehörten, der Kommission nicht ohne Rechtsfehler vorwerfen, sie habe nicht dargetan, inwieweit solche Dokumente konkret unter die Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen könnten.

116 Aufgrund eben der oben in Rn. 114 angesprochenen allgemeinen Vermutung kann die Kommission nämlich nicht dazu verpflichtet sein, in ihrer Entscheidung darzutun, dass jedes einzelne betroffene Dokument eine Stellungnahme im Sinne der genannten Bestimmung darstellt. Da die Kommission im vorliegenden Fall vor dem Gericht ausgeführt hat, inwieweit die fraglichen Dokumente diese Eigenschaft hatten, und das Gericht selbst es für plausibel gehalten hat, dass zahlreiche davon diese Eigenschaft aufwiesen, hätte es daraus folgern müssen, dass die betreffenden Dokumente von der besagten allgemeinen Vermutung erfasst wurden, so dass die Kommission nicht konkret und individuell nachweisen musste, dass der Zugang zu ihnen ihren Entscheidungsprozess ernstlich hätte beeinträchtigen können.

117 Allerdings ist daran zu erinnern, dass nach der oben in Rn. 100 angeführten Rechtsprechung diese allgemeine Vermutung nicht die Möglichkeit ausschließt, sie für ein bestimmtes Dokument, dessen Verbreitung begehrt wird, zu widerlegen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 nachzuweisen.

118 Es ist jedoch festzustellen, dass sich aus dem angefochtenen Urteil nichts ergibt, was die genannte Vermutung widerlegen könnte.

119 Nach alledem hat das Gericht in den Rn. 159 bis 166 des angefochtenen Urteils ohne jeden Anhaltspunkt, der geeignet gewesen wäre, diese Vermutung zu widerlegen, rechtsfehlerhaft angenommen, dass die Kommission jedes zu Kategorie 5a gehörende Dokument der in Rede stehenden Akte, die ein nicht abgeschlossenes Verfahren nach Art. 81 EG betraf, konkret und individuell hätte prüfen müssen, um festzustellen, ob die Verbreitung der einzelnen Dokumente in Anbetracht ihres jeweiligen spezifischen Inhalts den Schutz der Stellungnahmen im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würde.

120 Was als Zweites die Dokumente der Kategorie 5b betrifft, hat das Gericht in den Rn. 32 bis 37 und 171 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem sie davon ausgegangen sei, dass der Zugangsantrag von EnBW diese Dokumente nicht umfasst habe. Es hat daraus den Schluss gezogen, dass die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären sei, soweit EnBW damit der Zugang zu den Dokumenten dieser Kategorie verwehrt worden sei.

121 Insoweit ist festzustellen, dass das Gericht im Rahmen seiner freien und mit dem vorliegenden Rechtsmittel nicht beanstandeten Sachverhaltswürdigung befunden hat, die Kommission sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die zu Kategorie 5b gehörenden Dokumente der betroffenen Akte von diesem Zugangsantrag nicht erfasst würden. Es konnte daher ohne Rechtsverstoß zu der Auffassung gelangen, dass der Kommission insoweit ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen sei.

122 Anders als das Gericht in den Rn. 37 und 171 des angefochtenen Urteils entschieden hat, konnte es jedoch daraus nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass die Kommission mit der streitigen Entscheidung den Zugang zu diesen Dokumenten verwehrt habe. Nach seiner Feststellung, dass die betreffenden

Dokumente von dem Zugangsantrag erfasst würden, konnte es daraus nur schließen, dass die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären sei, soweit die Kommission damit über diesen Teil des Antrags nicht entschieden habe.

123 Daraus folgt, dass das Gericht in den Rn. 37 und 171 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft entschieden hat, dass die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären sei, soweit die Kommission damit den Zugang zu den unter Kategorie 5b fallenden Dokumenten der in Rede stehenden Akte verwehrt habe.

124 Nach alledem ist dem vorliegenden Rechtsmittel stattzugeben. Das angefochtene Urteil ist daher in vollem Umfang aufzuheben.

Zur Klage vor dem Gericht

125 Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann dieser im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist. Das ist hier der Fall.

126 EnBW stützte ihre Klage auf vier Gründe, mit denen sie Folgendes beanstandete: erstens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich sowie Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend den Schutz der geschäftlichen Interessen, der Untersuchungstätigkeiten und der Stellungnahmen zum internen Gebrauch, zweitens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz dieser Verordnung betreffend das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der betroffenen Dokumente, drittens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 dieser Verordnung betreffend den teilweisen Zugang zu den Dokumenten und viertens einen offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf den Umfang des Zugangsantrags. Darüber hinaus rügte das Königreich Schweden das Fehlen einer konkreten und individuellen Prüfung der betreffenden Dokumente.

127 Zur letztgenannten Rüge sowie zum ersten und zum zweiten Klagegrund ergibt sich aus den Rn. 60 bis 124 des vorliegenden Urteils, dass die Kommission im vorliegenden Fall den Zugang zu allen Dokumenten der Akte des in Rede stehenden Verfahrens nach Art. 81 EG ohne vorherige konkrete und individuelle Prüfung dieser Dokumente nach Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern konnte.

128 In Ermangelung sich aus der Klage ergebender Anhaltspunkte, die geeignet wären, die oben in den Rn. 92, 93 und 114 angesprochenen allgemeinen Vermutungen zu widerlegen, kann sich EnBW nicht darauf berufen, dass die Kommission die streitigen Dokumente konkret und individuell hätte prüfen müssen.

129 Zum einen unternahm EnBW in ihrer Klage vor dem Gericht nichts, um darzutun, dass diese Vermutung für bestimmte Einzeldokumente, deren Verbreitung begehrt wurde, nicht gelte, sondern beschränkte sich im Wesentlichen auf den Vorwurf, die Kommission habe den Zugang zu einer ganzen Reihe von Dokumenten ihrer Akte auf der Grundlage von allgemeinen und abstrakten Erwägungen sowie Mutmaßungen verweigert. Sie machte geltend, da die Verordnung Nr. 1049/2001 dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe größtmögliche Wirksamkeit verleihen solle, sei die Kommission verpflichtet gewesen, ihr diesen Zugang zu gewähren, wenn sie nicht dartue, inwieweit bestimmte Einzeldokumente konkret unter die in Art. 4 Abs. 2 und 3 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen fielen.

130 Zum anderen wies EnBW auch nicht nach, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieser Dokumente gemäß Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestand.

131 Zwar führte sie ihre Absicht an, vor den nationalen Gerichten auf Ersatz des Schadens zu klagen, der ihr durch das Kartell entstanden sein soll, das Gegenstand des der GIS-Entscheidung zugrunde liegenden Verfahrens nach Art. 81 EG war.

132 Sie tat jedoch in keiner Weise dar, inwieweit dafür der Zugang zu sämtlichen Dokumenten des in Rede stehenden Verfahrens notwendig gewesen wäre, so dass an deren Verbreitung ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäß Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestanden hätte. Insbesondere begnügte sie sich mit der Behauptung, sie sei auf den Zugang zu den Dokumenten der fraglichen Akte „zwingend angewiesen“, ohne darzutun, dass ihr der Zugang zu diesen Dokumenten die zur Begründung ihres Schadensersatzanspruchs erforderlichen Beweise verschafft hätte, weil sie anders nicht an diese Beweise gelangen konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil Donau Chemie u. a., Rn. 32 und 44).

133 Die ersten beiden Klagegründe von EnBW und die Rüge des Königreichs Schweden sind somit als unbegründet zurückzuweisen.

134 Zum dritten Klagegrund von EnBW ist darauf hinzuweisen, dass die oben in den Rn. 92, 93 und 114 angesprochenen allgemeinen Vermutungen implizieren, dass die darunter fallenden Dokumente nicht von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Verbreitung ihres Inhalts erfasst sind (vgl. Urteil Kommission/Éditions Odile Jacob, Rn. 133).

135 Demnach hat die Kommission in der streitigen Entscheidung ihre Weigerung, EnBW teilweisen Zugang zu der Akte zu gewähren, zu Recht damit begründet, dass sämtliche Dokumente dieser Akte vollständig unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen fielen.

136 Der dritte Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

137 Zum vierten Klagegrund von EnBW ergibt sich aus den Rn. 120 bis 122 des vorliegenden Urteils, dass ihm stattzugeben und die streitige Entscheidung folglich insofern für nichtig zu erklären ist, als die Kommission damit über den Antrag von EnBW, soweit er auf Zugang zu den unter Kategorie 5b fallenden Dokumenten der Akte gerichtet war, nicht entschieden hat.

138 Wie sich aus den Rn. 127 bis 136 des vorliegenden Urteils ergibt, ist die von EnBW vor dem Gericht erhobene Klage im Übrigen abzuweisen.

Kosten

139 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet dieser über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet. Art. 138 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, bestimmt in seinem Abs. 3, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Der Gerichtshof kann jedoch entscheiden, dass eine Partei außer ihren eigenen Kosten einen Teil der Kosten der Gegenpartei trägt, wenn dies in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt erscheint.

140 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Nach Art. 140 Abs. 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof entscheiden, dass ein anderer Streithelfer als die in den vorstehenden Absätzen dieses Artikels genannten seine eigenen Kosten trägt.

141 Da dem Rechtsmittel der Kommission stattgegeben wird und der Klage von EnBW vor dem Gericht teilweise stattgegeben wird, ist zu entscheiden, dass jede dieser Parteien die ihr im ersten Rechtszug und im vorliegenden Rechtsmittelverfahren entstandenen eigenen Kosten trägt.

142 Das Königreich Schweden, Siemens und ABB tragen ihre eigenen Kosten.

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

1. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 22. Mai 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Kommission (T-344/08), wird aufgehoben.

2. Die Entscheidung SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 der Kommission vom 16. Juni 2008, mit der der Antrag der EnBW Energie Baden-Württemberg AG auf Zugang zur Verfahrensakte der Sache COMP/F/38.899 – Gasisolierte Schaltanlagen zurückgewiesen wurde, wird insofern für nichtig erklärt, als die Europäische Kommission damit über den Antrag der EnBW Energie Baden-Württemberg AG, soweit er auf Zugang zu den unter Kategorie 5b fallenden Dokumenten der Akte gerichtet war, nicht entschieden hat.

3. Die von der EnBW Energie Baden-Württemberg AG vor dem Gericht erhobene Klage in der Rechtssache T-344/08 wird im Übrigen abgewiesen.

4. Die Europäische Kommission und die EnBW Energie Baden-Württemberg AG tragen ihre eigenen Kosten.

5. Das Königreich Schweden, die Siemens AG und die ABB Ltd tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften