URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

8. November 2007 *

In der Rechtssache T-194/04

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

Klägerin,

unterstützt durch

Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB), vertreten durch H. Hijmans als Bevollmächtigten,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Englisch.

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Docksey und P. Aalto als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 18. März 2004, mit dem sie einen Antrag der Klägerin auf Gewährung des vollständigen Zugangs zum Protokoll eines Treffens, das im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens stattgefunden hatte, abgelehnt hat, und Feststellung, dass die Kommission das gegen die Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland nach Art. 169 EG-Vertrag (jetzt Art. 226 EG) eingeleitete Verfahren zu Unrecht beendet hat,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Jaeger, der Richterin V. Tiili und des Richters O. Czúcz,

Kanzler: C. Kristensen, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. September 2006

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Art. 6 EU bestimmt:

„(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

…“

2 Art. 255 EG bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [EG] festgelegt.

…“

3 Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) legt die Grundsätze, die Voraussetzungen und die Grenzen des in Art. 255 EG vorgesehenen Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe fest. Sie gilt seit dem 3. Dezember 2001.

4 Durch den Beschluss 2001/937/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (ABl. L 345, S. 94) wurde der Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58) aufgehoben, mit dem die Anwendung des Verhaltenskodex über den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (ABl. 1993, L 340, S. 41, im Folgenden: Verhaltenskodex) in Bezug auf die Kommission sichergestellt worden war.

5 In den Erwägungsgründen 4 und 11 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

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

…

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen."

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

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

…

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

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

…

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

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

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

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

9 Nach Art. 286 EG finden die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem freien Verkehr solcher Daten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung.

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

11 Im 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 heißt es:

„Der Zugang zu den Dokumenten, einschließlich der Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, unterliegt den Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 255 [EG] erlassen wurden, dessen Anwendungsbereich sich auf die Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union erstreckt."

12 Die Verordnung Nr. 45/2001 bestimmt:

„*Artikel 1*

Gegenstand der Verordnung

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

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

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

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

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

c) ‚Datei mit personenbezogenen Daten' … jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten aufgeteilt geführt wird;

…

Artikel 3

Anwendungsbereich

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

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

…

Artikel 4

Qualität der Daten

(1) Personenbezogene Daten dürfen nur

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

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

…

Artikel 5

Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

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

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

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

…

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

…

Artikel 8

Übermittlung personenbezogener Daten an Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sind und die der Richtlinie 95/46/EG unterworfen sind

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

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

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

…

Artikel 18

Widerspruchsrecht der betroffenen Person

Die betroffene Person hat das Recht,

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

…“

13 Art. 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) bestimmt:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer."

14 Die am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1, im Folgenden: Grundrechtecharta) sieht vor:

„*Artikel 7*

Achtung des Privat- und Familienlebens

Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.

Artikel 8

Schutz personenbezogener Daten

(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.

…

Artikel 42

Recht auf Zugang zu Dokumenten

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

…“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

15 Die Klägerin wurde am 28. Mai 1992 zum Zweck der Einfuhr deutschen Biers gegründet, das für den Ausschank in Gaststätten im Vereinigten Königreich, hauptsächlich in Nordengland, bestimmt war.

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

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

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

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

20 Nach Untersuchung des Sachverhalts beschloss die Kommission am 12. April 1995, gegen das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ein Verfahren gemäß Art. 169 EG-Vertrag (jetzt Art. 226 EG) einzuleiten. Sie teilte der Klägerin am 28. September 1995 mit, dass sie den Fall untersucht und dem Vereinigten Königreich am 15. September 1995 ein Mahnschreiben übermittelt habe. Am 26. Juni 1996

beschloss die Kommission, an das Vereinigte Königreich eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu richten; diesen Beschluss gab sie am 5. August 1996 in einer Pressemitteilung bekannt.

21 Am 11. Oktober 1996 fand ein Treffen statt (im Folgenden: Treffen vom 11. Oktober 1996 oder Treffen), an dem Vertreter der Generaldirektion (GD) „Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen" der Kommission, des Ministeriums für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs und der Confédération des brasseurs du marché commun (Verband der Bierbrauer des Gemeinsamen Marktes, im Folgenden: CBMC) teilnahmen. Die Klägerin hatte mit Schreiben vom 27. August 1996 um Teilnahme am Treffen ersucht, ihrem Ersuchen gab die Kommission jedoch nicht statt.

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

23 Mit Telefax vom 21. März 1997 ersuchte die Klägerin den Generaldirektor der GD „Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen", ihr gemäß dem Verhaltenskodex die mit Gründen versehene Stellungnahme in Kopie zu übermitteln. Dieser Antrag wurde ebenso abgelehnt wie ein erneut gestellter Antrag.

24 Mit Schreiben vom 18. September 1997 (im Folgenden: Entscheidung vom 18. September 1997) bestätigte der Generalsekretär der Kommission die Ablehnung des beim Generaldirektor der GD „Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen" gestellten Antrags.

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

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

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

28 Im Anschluss an einen Schriftwechsel zwischen dem Bürgerbeauftragten und der Kommission teilte diese dem Bürgerbeauftragten im Oktober und November 1999 mit, dass sie auf die 45 Schreiben, die sie an die betroffenen Personen gerichtet habe, um sie um Genehmigung der Offenlegung ihrer Identität gegenüber der Klägerin zu ersuchen, 20 Antworten erhalten habe, davon 14 zustimmende und 6 abschlägige. Die Kommission leitete die Namen und Anschriften der Personen, die mit der Nennung ihres Namens einverstanden waren, weiter. Die Klägerin wies den Bürgerbeauftragten darauf hin, dass die von der Kommission erteilten Auskünfte immer noch unvollständig seien.

29 In seinem im Beschwerdeverfahren 713/98/IJH an die Kommission gerichteten Empfehlungsentwurf vom 17. Mai 2000 schlug der Bürgerbeauftragte der Kommission vor, der Klägerin die Namen der Vertreter der CBMC mitzuteilen, die am Treffen vom 11. Oktober 1996 teilgenommen hätten, sowie die Namen der Unternehmen und Personen, die zu den 14 Gruppen gehörten, die sie in ihrem ursprünglichen Antrag auf Zugang zu denjenigen Dokumenten bezeichnet habe, die der Kommission im Verfahren P/93/4490/UK übermittelte Stellungnahmen enthielten.

30 In ihrer am 3. Juli 2000 an den Bürgerbeauftragten gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme erhielt die Kommission ihre Auffassung aufrecht, dass es weiterhin eines Einverständnisses der Betroffenen bedürfe, dass sie jedoch die Namen derjenigen Personen mitteilen könne, die auf ihr Genehmigungsersuchen nicht geantwortet hätten, da das Interesse sowie die Grundrechte und Grundfreiheiten der Betroffenen dann keinen Vorrang hätten, wenn diese nicht antworteten. Die Kommission nannte daher die Namen weiterer 25 Personen.

31 Am 23. November 2000 überreichte der Bürgerbeauftragte dem Parlament seinen Sonderbericht, der sich dem an die Kommission im Beschwerdeverfahren 713/98/IJH gerichteten Empfehlungsentwurf anschloss (im Folgenden: Sonderbericht) und in dem er zu dem Ergebnis gelangte, dass es kein Grundrecht gebe, das der Offenlegung von einer Verwaltungsbehörde vertraulich mitgeteilten Informationen entgegenstehe, und dass die Richtlinie 95/46 nicht verlange, dass die Kommission die Namen von Personen geheim halte, die ihr Stellungnahmen oder Informationen im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer eigenen Tätigkeit unterbreiteten.

32 In einem Schreiben vom 30. September 2002 an den Präsidenten der Kommission, Herrn Prodi, gab der Bürgerbeauftragte zu bedenken:

„Der Bürgerbeauftragte ist besorgt, dass die Datenschutzbestimmungen in der Weise falsch verstanden werden könnten, als ob sie das Bestehen eines allgemeinen Rechts auf anonyme Beteiligung an öffentlichen Aktivitäten begründeten. Diese Fehlinterpretation könnte den Grundsatz der Transparenz und des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten sowohl auf der Ebene der Union als auch auf derjenigen der Mitgliedstaaten untergraben, wo Transparenz und öffentlicher Zugang in den nationalen Verfassungen oder Gesetzen verankert sind."

33 Der Pressemitteilung Nr. 23/2001 des Bürgerbeauftragten vom 12. Dezember 2001 ist zu entnehmen, dass das Parlament eine Entschließung zu seinem Sonderbericht annahm, in der es die Kommission aufgefordert habe, die von der Klägerin angeforderten Informationen zu erteilen.

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

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

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

37 Mit Schreiben vom 18. März 2004 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) lehnte die Kommission den Zweitantrag der Klägerin ab. Sie bestätigte, dass auf den Antrag auf Offenlegung der Namen der übrigen Teilnehmer die Verordnung Nr. 45/2001 anwendbar sei. Da die Klägerin weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch die Notwendigkeit einer solchen Offenlegung dargetan habe, seien die Voraussetzungen des Art. 8 dieser Verordnung nicht erfüllt und sei die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar. Selbst wenn aber die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten nicht anwendbar wären, könnte sie die Offenlegung der übrigen Namen doch nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ablehnen, um nicht ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen zu gefährden.

Verfahren und Anträge der Parteien

38 Mit Klageschrift, die am 27. Mai 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

39 Mit Beschluss vom 6. Dezember 2004 hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts die Republik Finnland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen. Nachdem die Republik Finnland ihren Streithilfeantrag zurückgenommen hat, hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts mit Beschluss vom 27. April 2005 diesen Streitbeitritt im Register gestrichen.

40 Mit am 28. Februar 2006 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB; im Folgenden: Datenschutzbeauftragter) beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Der Präsident der Dritten Kammer hat diese Streithilfe mit Beschluss vom 6. Juni 2006 zugelassen.

41 Die Klägerin und die Kommission sind im Rahmen prozessleitender Maßnahmen zur Vorlage bestimmter Schriftstücke aufgefordert worden. Sie sind den Aufforderungen fristgemäß nachgekommen.

42 Mit Beschluss vom 16. Mai 2006 hat das Gericht gemäß Art. 65 Buchst. b, Art. 66 § 1 und Art. 67 § 3 Abs. 3 seiner Verfahrensordnung der Kommission aufgegeben, das vollständige Protokoll des Treffens vom 11. Oktober 1996 mit den Namen aller Teilnehmer vorzulegen, dabei jedoch darauf hingewiesen, dass dieses Schriftstück der Klägerin im vorliegenden Verfahren nicht übermittelt werde. Die Kommission hat dieser Aufforderung entsprochen.

43 Die Parteien haben in der Sitzung vom 13. September 2006 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

44 Die Klägerin beantragt,

— festzustellen, dass die Akzeptierung der von der Regierung des Vereinigten Königreichs vorgenommenen Änderung der GBP durch die Kommission gegen Art. 30 EG-Vertrag (jetzt Art. 28 EG) verstößt;

— festzustellen, dass die Kommission diese Änderung nicht hätte akzeptieren dürfen und deshalb gegen Art. 30 EG-Vertrag verstoßen hat;

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— anzuordnen, dass die Kommission eine vollständige Liste der Personen, die am Treffen teilgenommen haben, mitzuteilen hat;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

45 In der mündlichen Verhandlung hat der Datenschutzbeauftragte zur Unterstützung des Antrags der Klägerin auf Dokumentenzugang beantragt, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

46 Die Kommission beantragt,

— die Anträge bezüglich des Vertragsverletzungsverfahrens als unzulässig zurückzuweisen;

— den Antrag auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung zurückzuweisen;

— den Antrag, der Kommission aufzugeben, die Namen der übrigen Teilnehmer des Treffens offenzulegen, als unzulässig zurückzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit des Antrags, anzuordnen, dass die Kommission die Namen aller Teilnehmer des Treffens mitzuteilen hat

47 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Gericht im Rahmen der von ihm ausgeübten Rechtmäßigkeitskontrolle nicht befugt, den Organen Weisungen zu erteilen oder sich an ihre Stelle zu setzen. Diese Beschränkung der Rechtmäßigkeitskontrolle gilt für alle Arten von Rechtsstreitigkeiten, für deren Entscheidung das Gericht zuständig ist, einschließlich solcher über den Zugang zu Dokumenten (Urteil des Gerichts vom 12. Juli 2001, Mattila/Rat und Kommission, T-204/99, Slg. 2001, II-2265, Randnr. 26, bestätigt durch Urteil des Gerichtshofs vom 22. Januar 2004, Mattila/Rat und Kommission, C-353/01 P, Slg. 2004, I-1073, Randnr. 15).

48 Der Antrag der Klägerin, anzuordnen, dass die Kommission ihr die Namen aller Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 mitzuteilen hat, ist daher unzulässig.

Zur rechtswidrigen Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 169 EG-Vertrag

Vorbringen der Parteien

49 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe es unter Verstoß gegen Art. 30 EG-Vertrag, hilfsweise gegen Art. 6 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 12 EG), akzeptiert, ein Vertragsverletzungsverfahren einzustellen, von dem das Treffen vom 11. Oktober 1996 ein maßgeblicher Teil gewesen sei.

50 Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, eine Teilnahme der Klägerin am Treffen zuzulassen, sowie des Umstands, dass sie das Vertragsverletzungsverfahren fälschlicherweise eingestellt habe, der fortdauernden Diskriminierung von Bieren aus anderen Mitgliedstaaten als dem Vereinigten Königreich durch die geänderte GBP und des äußersten Widerwillens der Kommission, die Namen der Teilnehmer des Treffens offenzulegen, sei dieses Treffen nämlich von der Regierung des Vereinigten Königreichs und den großen Bier erzeugenden Unternehmen des Vereinigten Königreichs dazu benutzt worden, die Kommission zu überreden, eine Gesetzesänderung zu akzeptieren, die dazu gedient habe, Bierimporteure wie die Klägerin daran zu hindern, ihre Erzeugnisse auf einem erheblichen Teil des britischen Marktes abzusetzen. Aufgrund dieser Absprache, die auf eine rechtswidrige Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gerichtet gewesen sei, seien der Klägerin ein Geschäft entgangen und damit beträchtliche finanzielle Verluste entstanden. Daher liege ein Verstoß gegen Art. 30 EG-Vertrag vor.

51 Die geänderte GBP verstoße außerdem gegen Art. 6 EG-Vertrag, da sie gegenüber Bieren, die in anderen Mitgliedstaaten als dem Vereinigten Königreich erzeugt würden, eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bewirke.

52 Die Kommission vertritt im Wesentlichen die Auffassung, die Anträge der Klägerin auf Feststellung, dass die Akzeptierung der von der Regierung des Vereinigten Königreichs vorgenommenen Änderung der GBP durch die Kommission gegen Art. 30 EG-Vertrag verstoße, dass die Kommission diese Änderung nicht hätte akzeptieren dürfen und dass sie damit gegen Art. 30 EG-Vertrag verstoßen habe, seien offensichtlich unzulässig.

Würdigung durch das Gericht

53 Die Klägerin beantragt, festzustellen, dass die Akzeptierung der von der Regierung des Vereinigten Königreichs vorgenommenen Änderung der GBP durch die Kommission gegen die Art. 30 und 6 EG-Vertrag verstößt. Dieser Antrag ist so zu verstehen, dass die Klägerin in Wirklichkeit geltend macht, die Kommission habe das Verfahren über ihre Beschwerde, mit der sie gemeinschaftsrechtswidrige Maßnahmen des Vereinigten Königreichs beanstandet habe, zu Unrecht eingestellt.

54 Hierzu ist daran zu erinnern, dass eine Klage, mit der ein Einzelner die Nichtigerklärung der Weigerung der Kommission beantragt, gegen einen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, unzulässig ist (Beschluss des Gerichtshofs vom 12. Juni 1992, Asia Motor France/Kommission, C-29/92, Slg. 1992, I-3935, Randnr. 21; Beschlüsse des Gerichts vom 15. März 2004, Institouto N. Avgerinopoulou u. a./Kommission, T-139/02, Slg. 2004, II-875, Randnr. 76, und vom 19. September 2005, Aseprofar und Edifa/Kommission, T-247/04, Slg. 2005, II-3449, Randnr. 40).

55 Aus Art. 169 EG-Vertrag folgt nämlich, dass die Kommission nicht verpflichtet ist, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, sondern insoweit über ein Ermessen verfügt, das ein Recht Einzelner, von ihr eine Stellungnahme in einem bestimmten Sinne zu verlangen und gegen ihre Weigerung, tätig zu werden, eine Nichtigkeitsklage

zu erheben, ausschließt (Beschlüsse des Gerichts vom 16. Februar 1998, Smanor u. a./Kommission, T-182/97, Slg. 1998, II-271, Randnr. 27, und Institouto N. Avgerinopoulou u. a./Kommission, Randnr. 77).

56 Im vorliegenden Fall ist daher der Antrag der Klägerin unzulässig, die Weigerung der Kommission für nichtig zu erklären, gegen das Vereinigte Königreich deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, weil die geänderte GBP gegen die Art. 6 und 30 EG-Vertrag verstoße. Unter diesen Umständen kann nicht gerügt werden, dass die Kommission mit der Einstellung des fraglichen Verfahrens selbst gegen diese Artikel verstoßen habe.

57 Selbst wenn die Klägerin mit ihrem Antrag nicht die Nichtigerklärung dieser Weigerung, sondern diejenige der Entscheidung vom 10. Dezember 1997 über die Einstellung des Verfahrens über ihre Beschwerde begehren sollte, wäre jedenfalls darauf hinzuweisen, dass eine Entscheidung der Kommission über die Einstellung eines Verfahrens, das auf eine Beschwerde, durch die sie von einem Verhalten eines Staats unterrichtet wurde, das zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens führen kann, hin eingeleitet wurde, keine bindende Kraft hat und daher nicht angefochten werden kann (Beschluss Aseprofar und Edifa/Kommission, Randnr. 48). Außerdem wäre der Antrag angesichts des Zeitpunkts des Erlasses dieser Entscheidung offensichtlich verspätet.

58 Die Rügen der Klägerin bezüglich der Einstellung des Verfahrens über ihre Beschwerde sind somit unzulässig.

59 Was im Übrigen die Rüge der Klägerin angeht, durch die rechtswidrige Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens seien ihr ein Geschäft entgangen und beträchtliche finanzielle Verluste entstanden, so genügt die Feststellung, dass die Klägerin im Rahmen ihrer Klage keinen Schadensersatzantrag gestellt hat. Über diesen Punkt ist daher nicht zu entscheiden.

Zum Zugang zu den Dokumenten

Vorbringen der Parteien

60 Die Klägerin macht geltend, nach den Schlussfolgerungen des Sonderberichts des Bürgerbeauftragten sei die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die Richtlinie 95/46 die Kommission nicht verpflichte, die Namen der Personen, die ihr Stellungnahmen oder Informationen übermittelten, geheim zu halten. Sie beruft sich insoweit auf das in Randnr. 32 des vorliegenden Urteils angeführte Schreiben des Bürgerbeauftragten vom 30. September 2002 an den Präsidenten der Kommission, in dem er der Kommission vorwerfe, die Richtlinie 95/46 falsch anzuwenden.

61 Auch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei unanwendbar. Angesichts des Umstands, dass das Treffen im Jahr 1996 stattgefunden habe, könne der Entscheidungsprozess der Kommission, wenn überhaupt, allenfalls minimal beeinträchtigt werden, da zwischen dem Treffen und der Klageerhebung sieben Jahre lägen. Selbst wenn diese Bestimmung aber anwendbar sei, könne sich die Kommission doch nicht auf sie berufen, um ihre Weigerung der Erteilung der gewünschten Auskünfte zu begründen, da ein überwiegendes öffentliches Interesse an dieser Offenlegung bestehe. Der Bürgerbeauftragte und das Parlament hätten nämlich in der vorliegenden Rechtssache ein Interesse daran gehabt, zu erfahren, was es damit auf sich habe, dass einflussreiche Dritte der Kommission ihre Standpunkte unter großer Geheimhaltung hätten mitteilen können, was gegen den Grundsatz der Transparenz verstoße.

62 In ihrer Erwiderung macht die Klägerin geltend, dass in der Klagebeantwortung eine neue Tatsache vorgetragen werde, nämlich diejenige, dass die Personen, deren Namen sie angefordert habe, Vertreter der CBMC gewesen seien, die nach den Anweisungen der von ihnen vertretenen Einrichtung gehandelt hätten. Da die Kommission preisgegeben habe, dass diese Personen Vertreter der CBMC gewesen

seien, sei diese Information nunmehr öffentlich, und der Ruf der Kommission, Vertraulichkeit zu wahren, würde durch eine Weitergabe der Namen dieser Personen nicht weiter beschädigt.

63 Wirtschaftsverbände wie die CBMC verträten gewöhnlich alle oder die meisten Wirtschaftsteilnehmer eines bestimmten Marktes und neigten daher dazu, Stellungnahmen für einen gesamten Industriezweig abzugeben. Der Ruf der Kommission könne nur dann beschädigt werden, wenn sich herausstellen sollte, dass die Vertreter der CBMC auf dem Treffen vom 11. Oktober 1996 eine bestimmte Gruppe von Bierbrauern vertreten hätten, um sich dafür einzusetzen, dass der Markt für in den Gaststätten des Vereinigten Königreichs verkauftes Bier weiterhin abgeschottet bleibe. Ein Entfallen dieser Vertraulichkeit sei dann nicht problematisch, wenn Angestellte eines solchen Wirtschaftsverbands die Auskünfte erteilt hätten, es sei denn, der Verband gebe nicht korrekt die Meinung aller seiner Mitglieder wieder.

64 Die Klägerin gelangt zu dem Ergebnis, dass die Kommission nach Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zur uneingeschränkten Offenlegung der Namen der Teilnehmer des Treffens sowie der im Vertragsverletzungsverfahren übermittelten Stellungnahmen verpflichtet sei und dass keine der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 angeführten Ausnahmen auf den vorliegenden Fall anwendbar sei.

65 Der Datenschutzbeauftragte vertritt nach seinem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung die Auffassung, dass die Kommission gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen habe. Er bezieht sich insoweit auf ein Dokument mit dem Titel „Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz“ (Thematische Abhandlungen, Nr. 1, Juli 2005, EDSP — European Data Protection Supervisor), das auf der Website des Datenschutzbeauftragten zu finden ist.

66 Der Datenschutzbeauftragte hebt die Notwendigkeit hervor, zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem Grundrecht der Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten der Organe ein ausgewogenes Verhältnis zu erzielen. Diesem in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 ausdrücklich geregelten Gleichgewicht werde jedoch von der Kommission bei ihrer Argumentation nicht gebührend Rechnung getragen. Da ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten auf demokratischen Grundsätzen beruhe, sei die Angabe von Gründen für die Anforderung von Dokumenten nicht erforderlich, so dass Art. 8 der Verordnung Nr. 45/2001 im vorliegenden Fall nicht einschlägig sei. Ebenso wenig lasse sich aus den Datenschutzbestimmungen ein allgemeines Recht auf anonyme Teilnahme an öffentlichen Tätigkeiten herleiten.

67 Das durch Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse sei die Privatsphäre und nicht der Schutz personenbezogener Daten, bei dem es sich um einen viel weiteren Begriff als den der Privatsphäre handele. Zwar falle der im Protokoll einer Sitzung genannte Name eines Teilnehmers unter die personenbezogenen Daten, da die Identität dieser Person offengelegt werde und der Begriff des Schutzes personenbezogener Daten auf solche Angaben unabhängig davon Anwendung finde, ob sie zur Privatsphäre gehörten oder nicht, doch habe die Bekanntgabe eines Namens im Rahmen beruflicher Tätigkeiten im Allgemeinen nichts mit der Privatsphäre zu tun. Die Kommission könne sich daher nicht auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 berufen, um die Bekanntgabe der Namen der Betroffenen abzulehnen.

68 Im Ergebnis sei jedenfalls Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 dahin auszulegen, dass das Recht, die Verbreitung zu verweigern, nicht absolut sei, sondern einen intensiven oder qualifizierten Eingriff in die Privatsphäre voraussetze, was nach den Vorschriften und Grundsätzen des Schutzes personenbezogener Daten zu beurteilen sei. Es gebe kein allgemeines Recht des Betroffenen, sich der Verbreitung zu widersetzen. Der Betroffene, der sich der Verbreitung widersetze, müsse plausibel begründen, weshalb ihm durch eine Verbreitung ein Schaden entstehen könne.

69 Die Kommission hält den Antrag auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung für unbegründet. Sie stellt fest, dass im vorliegenden Fall zwei Rechte wechselseitig aufeinander einwirkten, nämlich das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und das Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz.

70 Das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten nach der Verordnung Nr. 1049/2001 sei ein im Allgemeinen unbeschränktes, automatisches Recht, das nicht vom Nachweis eines besonderen Interesses der Person, die den Zugang zu einem Dokument beantrage, abhängig sei. Der Antragsteller sei normalerweise nicht zur Angabe von Gründen verpflichtet.

71 Personenbezogene Daten könnten demgegenüber nur nach den für das Recht auf Privatsphäre geltenden Grundprinzipien und den besonderen Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig und legitim verbreitet werden. Zu verweisen sei auf Art. 8 EMRK, Art. 286 EG sowie die Art. 7 und 8 der Grundrechtecharta. Nach der Verordnung Nr. 45/2001 müsse die Person, die Zugang zu personenbezogenen Daten beantrage, die Notwendigkeit der Verbreitung dieser Daten nachweisen, und für die Kommission müsse Gewissheit bestehen, dass diese Verbreitung nicht die berechtigten Interessen des Betroffenen beeinträchtige.

72 Die Klägerin trage für ihre Auffassung, dass die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 und des Weiteren in der Verordnung Nr. 45/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung unanwendbar sei, keine rechtlichen Argumente vor, sondern berufe sich nur auf den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten und die ihn stützende Entschließung des Parlaments. Die Schlussfolgerung des Bürgerbeauftragten gründe sich jedoch auf eine Auslegung der Richtlinie 95/46 und des Verhaltenskodex, die vom Gerichtshof inzwischen verworfen worden sei (Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2003, Interporc/Kommission, C-41/00 P, Slg. 2003, I-2125; Urteile des Gerichts vom 7. Dezember 1999, Interporc/Kommission, T-92/98, Slg. 1999, II-3521, Randnr. 70, und vom 16. Oktober 2003, Co-Frutta/Kommission, T-47/01,

Slg. 2003, II-4441, Randnrn. 63 und 64). Da zudem der letzte Antrag der Klägerin auf Dokumentenzugang nach dem Inkrafttreten der Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 45/2001 gestellt worden sei, sei die Weigerung der Kommission, die angeforderten Auskünfte zu erteilen, nach diesen Vorschriften zu prüfen. Jedenfalls sei eine abschließende Auslegung der Rechtsvorschriften weder Sache des Bürgerbeauftragten noch des Parlaments.

73 Der Gerichtshof habe seinen Standpunkt zur Tragweite der Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten bestätigt. Er habe festgestellt, dass die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf die Veröffentlichung von Namen natürlicher Personen anwendbar seien, auch wenn es sich hierbei um öffentliche Bedienstete handele und die Verarbeitung der Daten im Allgemeininteresse erfolgt sei (Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnr. 64). In Bezug auf die Richtlinie 95/46 sei diese Auslegung später vom Gerichtshof im Urteil vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Randnr. 24), bestätigt worden, wonach der Ausdruck „personenbezogene Daten" die Nennung des Namens einer Person in Verbindung mit deren Telefonnummern oder mit Informationen über ihr Arbeitsverhältnis oder ihre Freizeitbeschäftigungen eindeutig erfasse.

74 Die spezifische Methode, anhand deren das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten mit dem Recht auf Privatsphäre und Datenschutz in Einklang zu bringen sei, sei in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 verankert, der in Verbindung mit dem 11. Erwägungsgrund dieser Verordnung zu lesen sei, wonach „bei der Beurteilung der Ausnahmen … die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen [sollten]". Diese Ausnahme sei nach der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht gegen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments abzuwägen, sondern verlange von den Gemeinschaftsorganen konkret, den Zugang zu einem Dokument dann zu verweigern, wenn dessen Weitergabe den Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten unterlaufen würde.

75 Die Verordnung Nr. 45/2001 hindere die Kommission nicht an der Verbreitung oder anderen Verarbeitung personenbezogener Daten, sondern stelle das Mittel für die Beurteilung in jedem Einzelfall bereit, ob eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch ein Organ rechtmäßig und legitim wäre oder den Datenschutz unterlaufen würde.

76 Wenn in einem konkreten Fall die Datenverarbeitung nach der Verordnung 45/2001 rechtmäßig und legitim sei, greife die Ausnahme vom Recht auf Zugang der Öffentlichkeit nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht ein und sei das personenbezogene Daten enthaltende Dokument offenzulegen. Wenn jedoch die gewünschte Datenverarbeitung nicht rechtmäßig und legitim sei und der Antragsteller die Notwendigkeit einer Verbreitung nicht nachweisen könne, sei die Kommission nicht verpflichtet, diese Daten zu verbreiten.

77 Da die beiden fraglichen Rechte gleicher Natur, gleicher Wichtigkeit und gleichen Ranges seien, seien sie zusammen anzuwenden und in jedem Einzelfall eines Antrags auf Zugang zu einem öffentlichen Dokument, das personenbezogene Daten enthalte, gegeneinander abzuwägen.

78 Die Kommission bezieht sich auf einen 2002 erstellten Bericht des EU-Netzwerks unabhängiger Grundrechtsexperten (CFR-CDF) über den Stand der Grundrechte in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, worin es heißt: „Zwar ist die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass zu bestimmten Dokumenten nur teilweiser Zugang gewährt wird, jedoch ist es wichtig, dass das Gemeinschaftsorgan dann keinen Zugang zu Dokumenten gewährt, wenn das Interesse des Antragstellers in keinem angemessenen Verhältnis zu dem aus diesem Zugang resultierenden Eingriff in das Recht des Betroffenen steht, seine Privatsphäre vor der Verarbeitung personenbezogener Daten zu schützen."

79 Die Notwendigkeit eines solchen ausgewogenen Lösungsansatzes sei in der Stellungnahme 5/2001 der nach Art. 29 der Richtlinie 95/46 eingesetzten Datenschutzgruppe vom 17. Mai 2001 zum Sonderbericht des Bürgerbeauftragten hervorgehoben worden. Darin heißt es:

„Es sei darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von Daten, die in den Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsunterlagen verankert ist, keine absolute Pflicht zur Offenheit festlegt. Es handelt sich vielmehr um die Verpflichtung, unter gebührender Berücksichtigung des Datenschutzes Zugang zu Unterlagen zu gewähren. Diese Bestimmung rechtfertigt daher keine unbegrenzte oder uneingeschränkte Offenlegung personenbezogener Daten. Im Gegenteil, eine Berücksichtigung sowohl der Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen öffentlicher Stellen als auch der Datenschutzvorschriften ergibt normalerweise, dass jeweils eine Einzelfallprüfung erfolgen muss, um eine Abwägung zwischen den beiden Rechten vornehmen zu können. Das Ergebnis dieser Bewertung kann dazu führen, dass in die Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen öffentlicher Stellen für unterschiedliche Kategorien von Daten und betroffenen Personen unterschiedliche Regeln aufgenommen werden."

80 Die Kommission verweist darauf, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 keine automatische, uneingeschränkte Verpflichtung zur Verbreitung von Dokumenten oder Teilen von Dokumenten, die personenbezogene Daten enthielten, vorsehe, sondern dass diese Verpflichtung nur insoweit gelte, als sie nicht den Datenschutzvorschriften zuwiderlaufe.

81 Im vorliegenden Fall habe sie alle Umstände der Angelegenheit berücksichtigt. Was die Repräsentanten der britischen Behörden und der CBMC angehe, so sei die Klägerin in vollem Umfang über die Interessen und die auf dem Treffen vertretenen Körperschaften in Kenntnis gesetzt worden. Als Repräsentanten hätten die anwesenden Personen auf Weisung ihres jeweiligen Vertretungsherrn gehandelt, und dies in ihrer Eigenschaft als Beschäftigte dieser Körperschaften und nicht aus eigener Machtvollkommenheit. Die Wirkungen der auf dem Treffen gefassten Beschlüsse hätten die vertretenen Körperschaften und nicht deren Repräsentanten persönlich betroffen. Deshalb seien es die Informationen über die vertretenen Körperschaften,

die für die Beurteilung durch die Öffentlichkeit nach dem Transparenzgrundsatz relevant seien, und die Weigerung der Kommission, die Identität der diese Interessen vertretenden Personen preiszugeben, könne nicht als Eingriff in die Rechte der Klägerin angesehen werden. Daneben habe die Kommission die Notwendigkeit berücksichtigt, ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen sowie ihre Informationsquellen zu schützen.

82 Die Klägerin habe auch nie die Verpflichtung aus Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001, die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachzuweisen, erfüllt. Eine Weitergabe der Namen der Teilnehmer würde nämlich keine zusätzlichen Erkenntnisse für die Entscheidung der Kommission erbringen, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen. Da der Inhalt des Protokolls bekannt gegeben worden sei, seien der Öffentlichkeit die Tatsachen und Argumente bekannt, auf deren Grundlage die Kommission ihre Entscheidung erlassen habe. Angesichts des Umstands, dass kein spezifischer, überzeugender Grund für den Nachweis der Notwendigkeit, Dritten personenbezogene Daten mitzuteilen, angeführt worden sei, sei die Kommission daher verpflichtet gewesen, diese Offenlegung abzulehnen.

83 Die Tatsache, dass die Namen der Beschäftigten der CBMC veröffentlicht seien, bedeute entgegen dem Vortrag der Klägerin in der Erwiderung nicht, dass dies auch für die Personen, die am Treffen teilgenommen hätten, so sein müsse. Die Namen der einzelnen Beschäftigten eines Wirtschaftsverbands, die diesen Verband in einer Sitzung vertreten hätten, könnten nämlich nicht notwendig aus der Veröffentlichung der Namen seines gesamten Personals hergeleitet werden. Denn wenn dies der Fall wäre, bestünde für die Klägerin kein Grund, die Weitergabe dieser Namen an sie zu verlangen. Die Klägerin habe auch nicht vorgetragen, dass die Vertreter der CBMC bei dem Treffen etwa nicht die Auffassung des Verbands vertreten hätten. Sie lege nicht dar, inwieweit sie mit einer Bekanntgabe der Namen der betreffenden Personen relevantere Informationen als die erhielte, die im Protokoll des Treffens und den anderen verteilten Dokumenten enthalten seien.

84 Bezüglich des Vorbringens der Klägerin zur angeblichen Anwendung von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 weist die Kommission darauf hin, dass sie ihre Weigerung, die Namen bekannt zu geben, nicht auf diese Ausnahme, sondern auf diejenige des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt habe.

85 Der Klägerin sei mitgeteilt worden, dass, selbst wenn die Datenschutzvorschriften auf ihren Antrag nicht anwendbar wären, die Kommission gleichwohl berechtigt gewesen wäre, es abzulehnen, die Namen von fünf Personen gegen deren Willen preiszugeben, um nicht ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen über die behaupteten Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zu beeinträchtigen. Das Treffen vom 11. Oktober 1996 habe im Rahmen einer solchen Untersuchung stattgefunden. Wenn es zulässig wäre, die Namen der Personen, die ihr Informationen erteilt hätten, gegen deren Willen offenzulegen, könnte der Kommission eine wichtige Informationsquelle genommen werden, was ihre Fähigkeit zur Durchführung dieser Untersuchungen in Frage stellen könnte.

86 Beschwerdeführer hätten im Rahmen von Beschwerde- und Vertragsverletzungsverfahren die Möglichkeit, zwischen einer „vertraulichen“ und einer „nicht vertraulichen“ Behandlung zu wählen. Es gebe keinen stichhaltigen Grund, anderen Personen, die ein Interesse am Vertragsverletzungsverfahren hätten, das gleiche Recht auf Vertraulichkeit zu verweigern.

87 Nach der Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 sei es der Kommission daher verwehrt gewesen, der Klägerin die fünf noch nicht bekannten Namen mitzuteilen.

88 Schließlich vertritt die Kommission die Auffassung, die Klägerin habe nicht den Nachweis eines „überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung“ dieser Namen erbracht, das der Anwendung dieser Ausnahme entgegengehalten werden könnte.

89 Im vorliegenden Fall würde es den Schutz aller Untersuchungen untergraben, wenn die Namen der übrigen Personen gegen deren Willen und entgegen ihrer Erwartung auf eine vertrauliche Behandlung im Fall ihrer Mitwirkung an der Untersuchung über die behauptete Vertragsverletzung bekannt gegeben würden. Somit bestehe bei Untersuchungen ein offensichtliches öffentliches Interesse eher an der Wahrung als an der Gefährdung der Vertraulichkeit.

Würdigung durch das Gericht

Vorbemerkungen

90 Vorab ist festzustellen, dass der Antrag der Klägerin auf Zugang zum vollständigen Dokument und ihre Klageschrift auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt sind.

91 Sodann ist daran zu erinnern, dass die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die Ansicht vertreten hat, dass auf den Antrag auf Offenlegung der Namen der Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 die Verordnung Nr. 45/2001 anwendbar sei. Da die Klägerin weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch die Notwendigkeit einer solchen Offenlegung dargetan habe, seien die Voraussetzungen des Art. 8 dieser Verordnung nicht erfüllt und sei die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar. Die Kommission hat hinzugefügt, dass sie, selbst wenn die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten nicht anwendbar gewesen wären, die Offenlegung der übrigen Namen doch nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 hätte ablehnen müssen, um nicht ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen zu gefährden.

92 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 derjenige, der den Zugang zu einem Dokument beantragt, nicht zur Angabe von Gründen für seinen Antrag verpflichtet ist und daher kein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen braucht, um Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu erhalten (vgl. Urteil des Gerichts vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Außerdem ist daran zu erinnern, dass der Zugang zu den im Besitz von Organen befindlichen Dokumenten die Regel darstellt und eine ablehnende Entscheidung nur dann rechtmäßig ist, wenn sie sich auf eine der Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 gründet.

94 Nach ständiger Rechtsprechung müssen diese Ausnahmen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der in dieser Verordnung verankert ist, nicht zu beeinträchtigen (Urteil des Gerichtshofs vom 11. Januar 2000, Niederlande und van der Wal/Kommission, C-174/98 P und C-189/98 P, Slg. 2000, I-1, Randnr. 27, Urteile des Gerichts vom 7. Februar 2002, Kuijer/Rat, T-211/00, Slg. 2002, II-485, Randnr. 55, sowie Franchet und Byk/Kommission, Randnr. 84).

95 Die Anwendung der Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 durch die Kommission ist unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung zu prüfen.

Zur Ausnahme betreffend den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001

— Vorbemerkungen zum Verhältnis zwischen den Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 45/2001

96 Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der

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

97 Dazu ist festzustellen, dass zwar die Klägerin in ihrer Klageschrift nur auf die Richtlinie 95/46 und nicht auf die Verordnung Nr. 45/2001 Bezug nimmt, die Klage jedoch so zu verstehen ist, dass sie sich auf die letztgenannte Verordnung bezieht, da die angefochtene Entscheidung teilweise auf diese gestützt ist. In der mündlichen Verhandlung hat sich die Klägerin im Übrigen zutreffend auf die Verordnung Nr. 45/2001 bezogen.

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

99 Dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 zufolge unterliegt der Zugang zu den Dokumenten, einschließlich der Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, den Bestimmungen, die auf der Grundlage von Art. 255 EG erlassen wurden.

100 Daher fällt der Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, unter die Verordnung Nr. 1049/2001, wonach grundsätzlich alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein sollten. Diese Verordnung sieht daneben vor, dass der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen durch Ausnahmen gewährleistet werden sollte.

101 So sieht diese Verordnung die bereits angeführte Ausnahme vor, die die Fälle betrifft, in denen durch die Verbreitung des Dokuments der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten, wie der Verordnung Nr. 45/2001, beeinträchtigt würde.

102 Dem 11. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 zufolge sollten außerdem die Organe bei der Beurteilung der Ausnahmen in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, also auch in der Verordnung Nr. 45/2001, verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen.

103 In diesem Zusammenhang sind die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001 in Erinnerung zu rufen.

104 Nach Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 enthalten „personenbezogene Daten" alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person. Als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind. Als personenbezogene Daten sind daher z. B. anzusehen: Nachname, Vornamen, Postanschrift, E-Mail-Adresse, Kontonummer, Nummern von Kreditkarten, Sozialversicherungsnummer, Telefonnummer oder etwa Nummer der Fahrerlaubnis.

105 Außerdem umfasst die „Verarbeitung personenbezogener Daten" nach Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten, wie das Erheben, das Speichern, die Organisation,

die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Wiederauffinden, das Abfragen, die Nutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten. Damit fällt die Weitergabe von Daten durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung unter die Definition von „Verarbeitung", so dass die Verordnung Nr. 45/2001 unabhängig von der Verordnung Nr. 1049/2001 selbst die Möglichkeit einer Veröffentlichung personenbezogener Daten vorsieht.

106 Die Verarbeitung muss darüber hinaus rechtmäßig im Sinne von Art. 5 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 45/2001 sein, wonach die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse ausgeführt wird, oder für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt, erforderlich sein muss. Es ist festzustellen, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, das Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Unionsbürgern sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat zuerkennt, einer rechtlichen Verpflichtung im Sinne von Art. 5 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 entspricht. Schreibt also die Verordnung Nr. 1049/2001 die Weitergabe von Daten vor, die eine „Verarbeitung" im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 darstellt, ist die Weitergabe nach Art. 5 dieser Verordnung insoweit rechtmäßig.

107 In Bezug auf die Verpflichtung zum Nachweis der Notwendigkeit einer Datenübermittlung in Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 ist daran zu erinnern, dass für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, die Verordnung Nr. 1049/2001 maßgeblich ist und dass nach Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung derjenige, der den Zugang begehrt, nicht verpflichtet ist, Gründe für seinen Antrag anzugeben, und daher kein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen braucht, um den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu erhalten (vgl. Randnr. 92 des vorliegenden Urteils). In den Fällen, in denen im Rahmen der Anwendung des Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, der das Recht aller Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten vorsieht, personenbezogene Daten übermittelt werden, fällt also der betreffende Sachverhalt unter diese Verordnung, so dass der Antragsteller nicht die Notwendigkeit der Verbreitung im Sinne von Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 nachweisen muss. Wenn nämlich als eine durch die Verordnung

Nr. 45/2001 vorgeschriebene zusätzliche Voraussetzung verlangt würde, dass der Antragsteller die Notwendigkeit der Übermittlung nachweist, würde diese Voraussetzung dem Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001 zuwiderlaufen, der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe zu verschaffen.

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

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

110 Insoweit ist festzustellen, dass, wenn die Weitergabe dieser Daten nicht den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Betroffenen beeinträchtigt, wie es Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 verlangt, die Weigerung des Betroffenen diese Weitergabe nicht verhindern kann.

111 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001, soweit sie die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, die zu Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten und insbesondere des Rechts auf Achtung des Privatlebens führen kann, im Licht der Grundrechte auszulegen sind, die nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung Gerichtshof und Gericht zu sichern haben (vgl. entsprechend zur Richtlinie 95/46 Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 68).

112 Diese Grundsätze sind ausdrücklich in Art. 6 Abs. 2 EU übernommen worden, wonach die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

113 Dazu ist festzustellen, dass zwar in Art. 8 Abs. 1 EMRK der Grundsatz aufgestellt wird, dass Behörden nicht in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privatlebens eingreifen dürfen, dass in Abs. 2 ein solcher Eingriff jedoch für zulässig erklärt wird, soweit er „gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist“.

114 Zu beachten ist ferner, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) „Privatleben“ ein weit gefasster, einer erschöpfenden Definition nicht zugänglicher Begriff ist. Art. 8 EMRK schützt danach auch das Recht auf Identität und Entfaltung der Persönlichkeit sowie das Recht jedes Einzelnen, Beziehungen zu anderen Menschen und zur Außenwelt zu knüpfen und fortzuentwickeln. Es gebe keinen prinzipiellen Grund, berufliche und geschäftliche Tätigkeiten vom Begriff „Privatleben“ auszunehmen (vgl. Urteile des EGMR vom 16. Dezember 1992, Niemitz/Deutschland, Serie A Nr. 251-B, § 29, vom 16. Februar 2000, Amann/Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, und vom 4. Mai

2000, Rotaru/Rumänien, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, § 43). Es existiere also ein Bereich der Wechselbeziehung zwischen dem Einzelnen und anderen, der — selbst in einem Kontext der Öffentlichkeit — zum „Privatleben" gehören könne (vgl. Urteil des EGMR vom 28. Januar 2003, Peck/Vereinigtes Königreich, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-I, § 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

115 Um einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK annehmen zu können, ist erstens zu prüfen, ob ein Eingriff in das Privatleben des Betroffenen vorliegt, und zweitens, wenn dies der Fall ist, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist. Der Eingriff ist gerechtfertigt, wenn er gesetzlich vorgesehen ist, mit ihm ein schutzwürdiger Zweck verfolgt wird und er in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Im Rahmen der letztgenannten Voraussetzung, ob eine Verbreitung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist", ist zu prüfen, ob die zu ihrer Rechtfertigung angeführten Gründe „ausreichend begründet" sind und ob die getroffenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten schutzwürdigen Zwecken stehen. In den die Verbreitung personenbezogener Daten betreffenden Rechtssachen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt, dass den zuständigen Behörden bei der Ermittlung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen sei. Mit diesem Beurteilungsspielraum gehe jedoch eine gerichtliche Kontrolle einher, und seine Größe richte sich nach Faktoren wie Art und Umfang der betroffenen Interessen und Schwere des Eingriffs (vgl. Urteil Peck/Vereinigtes Königreich, insbesondere §§ 76 und 77; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Léger in den Rechtssachen C-317/04 und C-318/04, Parlament/Rat und Kommission, Urteil des Gerichtshofs vom 30. Mai 2006, Slg. 2006, I-4721, I-4724, Nrn. 226 bis 228).

116 Gemäß Art. 6 Abs. 2 EU muss jede nach der Verordnung Nr. 1049/2001 ergangene Entscheidung Art. 8 EMRK beachten. Insoweit legt die Verordnung Nr. 1049/2001 gemäß Art. 255 Abs. 2 EG die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten fest. Daher sieht Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen vor.

117 Außerdem ist wiederum zu beachten, dass die Ausnahmen vom Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten eng auszulegen sind. Die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft nur personenbezogene Daten, die geeignet sind, konkret und tatsächlich die Achtung der Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen zu beeinträchtigen.

118 Auch bedeutet der Umstand, dass der Begriff „Privatleben" nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte weit gefasst ist und dass das Recht auf Schutz personenbezogener Daten einer der Aspekte des Rechts auf Achtung des Privatlebens sein kann (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Léger in den Rechtssachen Parlament/Rat und Kommission, Nr. 209), nicht, dass alle personenbezogenen Daten notwendig unter den Begriff „Privatsphäre" fallen.

119 Erst recht sind nicht alle personenbezogenen Daten ihrer Art nach geeignet, die Privatsphäre des Betroffenen zu beeinträchtigen. Im 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46 wird nämlich auf Daten Bezug genommen, die aufgrund ihrer Art geeignet sind, die Grundfreiheiten oder die Privatsphäre zu beeinträchtigen, und nicht ohne ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person verarbeitet werden dürfen, was darauf hindeutet, dass nicht alle Daten von gleicher Art sind. Solche sensiblen Daten können in denen enthalten sein, auf die sich Art. 10 der Verordnung Nr. 45/2001 bezieht, der die Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten betrifft, wie solchen, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft oder religiöse oder philosophische Überzeugungen hervorgehen, oder solche über Gesundheit oder Sexualleben.

120 Nach alledem ist im vorliegenden Fall für die Entscheidung der Frage, ob die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar ist, zu untersuchen, ob der Zugang der Öffentlichkeit zu den Namen der Teilnehmer des Treffens vom 11. Oktober 1996 geeignet ist, konkret und tatsächlich den Schutz der Privatsphäre und der Integrität der Betroffenen zu beeinträchtigen.

— Anwendung der Ausnahme in Bezug auf die Beeinträchtigung des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität der Betroffenen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Fall

121 Im vorliegenden Fall betrifft der fragliche Antrag den Zugang zum Protokoll einer Kommissionssitzung, an der Vertreter der GD „Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen" der Kommission, Vertreter des Ministeriums für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs und Vertreter der CBMC teilgenommen haben. Dieses Protokoll enthält eine Liste der Teilnehmer des Treffens, die nach den Körperschaften, in deren Namen und zu deren Vertretung sie am Treffen teilgenommen haben, aufgeführt sind, unter Angabe ihres Titels, des Anfangsbuchstabens ihres Vornamens, ihres Familiennamens und gegebenenfalls der Dienststelle, Einrichtung oder Vereinigung, der sie innerhalb der betreffenden Körperschaft angehören. Der Wortlaut des Protokolls nimmt nicht auf natürliche Personen Bezug, sondern auf die betreffenden Körperschaften, wie die CBMC, die GD „Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen" oder das Ministerium für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs.

122 Damit ist festzustellen, dass die Liste der Teilnehmer des Treffens im fraglichen Protokoll personenbezogene Daten im Sinne des Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 enthält, da die Personen, die an diesem Treffen teilgenommen haben, im Protokoll identifiziert werden können.

123 Allerdings bedeutet die bloße Tatsache, dass ein Dokument personenbezogene Daten enthält, nicht notwendig, dass die Privatsphäre oder die Integrität der Betroffenen beeinträchtigt wäre, auch wenn berufliche Tätigkeiten grundsätzlich nicht vom Begriff „Privatleben" im Sinne des Art. 8 EMRK ausgenommen sind (vgl. Randnr. 114 des vorliegenden Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung des EGMR).

124 Wie nämlich die Kommission selbst ausgeführt hat, haben die auf dem Treffen vom 11. Oktober 1996 anwesenden Personen, deren Namen nicht bekannt gegeben worden sind, als Vertreter der CBMC und nicht im eigenen Namen an ihm

teilgenommen. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die auf dem Treffen gefassten Beschlüsse Wirkungen nur für die vertretenen Körperschaften und nicht für deren Vertreter persönlich entfalteten.

125 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass durch die Tatsache, dass das Protokoll die Namen dieser Repräsentanten enthält, nicht die Privatsphäre der betreffenden Personen berührt wird, da sie als Vertreter ihrer Körperschaften am Treffen teilgenommen haben. Außerdem enthält das Protokoll, wie bereits festgestellt, keine diesen Personen zuzuschreibenden Einzelmeinungen, sondern Stellungnahmen, die den von diesen Personen vertretenen Körperschaften zuzurechnen sind.

126 Jedenfalls ist festzustellen, dass die Bekanntgabe der Namen der Vertreter der CBMC nicht geeignet ist, den Schutz der Privatsphäre und der Integrität der Betroffenen konkret und tatsächlich zu beeinträchtigen. Die bloße Nennung des Namens eines Betroffenen in der Liste der Teilnehmer eines Treffens für die Körperschaft, die er vertritt, stellt keine solche Beeinträchtigung dar, und der Schutz der Privatsphäre und der Integrität der Betroffenen wird hierdurch nicht in Frage gestellt.

127 Dem steht auch nicht das von der Kommission angeführte Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. entgegen. In diesem Urteil hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Erhebung personenbezogener Daten über die beruflichen Einkünfte Einzelner zur Weitergabe an Dritte in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK falle. Zwar könne die bloße Speicherung personenbezogener Daten über die an das Personal gezahlten Gehälter durch einen Arbeitgeber als solche keinen Eingriff in die Privatsphäre begründen, jedoch stelle die Weitergabe dieser Daten an einen Dritten — im dortigen Fall an eine Behörde — unabhängig von der späteren Verwendung der weitergegebenen Informationen eine Beeinträchtigung des Rechts der Betroffenen auf Achtung ihres Privatlebens und damit einen Eingriff im Sinne von Art. 8 EMRK dar (Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 74). Für die Feststellung eines solchen Eingriffs komme es nicht darauf an, ob die übermittelten Informationen als sensibel

anzusehen seien oder ob die Betroffenen durch den Vorgang irgendwelche Nachteile erlitten hätten. Vielmehr genüge, dass Daten über die Einkünfte eines Arbeitnehmers oder eines Ruhegehaltsempfängers vom Arbeitgeber an einen Dritten weitergeleitet worden seien (Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 75).

128 Der Sachverhalt dieser Rechtssache unterscheidet sich von dem des vorliegenden Falls. Im vorliegenden Fall findet nämlich die Verordnung Nr. 1049/2001 Anwendung, und die in deren Art. 4 Abs. 1 Buchst. b vorgesehene Ausnahme betrifft nur die Verbreitung jener personenbezogenen Daten, die die Achtung der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigen können. Wie jedoch in Randnr. 119 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, sind nicht alle personenbezogenen Daten ihrer Art nach geeignet, die Privatsphäre des Betroffenen zu beeinträchtigen. Bei der Sachlage des vorliegenden Falls kann die bloße Offenlegung der Teilnahme einer in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit als Vertreter einer Vereinigung handelnden natürlichen Person an einer mit einem Gemeinschaftsorgan abgehaltenen Sitzung, ohne dass die bei dieser Gelegenheit geäußerte persönliche Meinung der betroffenen Person erkennbar wäre, nicht als Eingriff in ihre Privatsphäre gewertet werden. Sie ist daher von der Fallgestaltung in der Rechtssache Österreichischer Rundfunk u. a. zu unterscheiden, in der es um die Erhebung und Weitergabe einer spezifischen Verknüpfung personenbezogener Daten durch einen Arbeitgeber an eine Behörde ging, nämlich um die Weitergabe der Namen der beschäftigten Personen in Verbindung mit den von ihnen bezogenen Einkünften.

129 In dem ebenfalls von der Kommission angeführten Urteil Lindqvist hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Handlung, die darin besteht, auf einer Internetseite auf verschiedene Personen hinzuweisen und sie entweder durch ihren Namen oder auf andere Weise, etwa durch Angabe ihrer Telefonnummer oder durch Informationen über ihr Arbeitsverhältnis oder ihre Freizeitbeschäftigungen, erkennbar zu machen, eine „ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne der Richtlinie 95/46 darstelle (Urteil Lindqvist, Randnr. 27). Dieses Urteil ist für den vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblich. Wie nämlich in der vorstehenden Randnummer ausgeführt, fällt der vorliegende Rechtsstreit unter die Verordnung Nr. 1049/2001, und es geht daher, abgesehen von der Frage, ob eine Verarbeitung personenbezogener Daten vorliegt, um die Feststellung, ob durch eine Weitergabe der fraglichen Daten die Achtung der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigt würde.

130 Die Auffassung des Gerichts widerspricht auch nicht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach das Recht auf Achtung des Privatlebens das Recht des Einzelnen umfasst, Beziehungen zu anderen Menschen zu knüpfen und fortzuentwickeln, und sich auch auf berufliche oder geschäftliche Tätigkeiten erstrecken kann (Urteile Niemitz/Deutschland, § 29, Amann/Schweiz, § 65, Rotaru/Rumänien, § 43, und Peck/Vereinigtes Königreich, § 57).

131 Es ist nämlich zwar nicht von vornherein auszuschließen, dass der Begriff des Privatlebens bestimmte Aspekte der beruflichen Tätigkeit des Einzelnen erfasst; das kann jedoch nicht bedeuten, dass sich der Schutz des Rechts auf Achtung des Privatlebens notwendig auf jede berufliche Tätigkeit insgesamt erstreckt. Nach Auffassung des Gerichts berührt unter den Umständen des vorliegenden Falls die bloße Teilnahme eines Vertreters einer Vereinigung an einer Sitzung mit einem Gemeinschaftsorgan nicht die Privatsphäre des Betreffenden, so dass die Verbreitung eines Protokolls, in dem seine Anwesenheit in der genannten Sitzung vermerkt wird, keinen Eingriff in sein Privatleben darstellen kann.

132 Mithin bewirkt eine Verbreitung der fraglichen Namen keinen Eingriff in die Privatsphäre der Teilnehmer an der Sitzung, und der Schutz ihrer Privatsphäre und Integrität wird nicht beeinträchtigt.

133 Folglich ist die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall eingreife.

134 Sie behauptet auch nicht, dass sie sich im vorliegenden Fall bei der Erhebung der Daten, d. h. auf dem Treffen vom 11. Oktober 1996, zur Geheimhaltung der Namen der Teilnehmer verpflichtet hätte oder dass die Teilnehmer auf dem Treffen von ihr

verlangt hätten, ihre Identität nicht preiszugeben. Erst 1999, als die Kommission die Betroffenen um Einwilligung in die Preisgabe ihrer Identität ersuchte, haben sich einige Teilnehmer der Bekanntgabe ihrer Namen widersetzt.

135 Da jedoch im vorliegenden Fall die Voraussetzung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 hinsichtlich des Vorliegens einer Beeinträchtigung des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität der Betroffenen nicht erfüllt ist, kann deren Weigerung die Verbreitung nicht verhindern. Überdies hat die Kommission noch nicht einmal den Versuch unternommen, nachzuweisen, dass die Personen, die sich nach der Sitzung einer Offenlegung ihrer Namen widersetzt hatten, dargetan hätten, dass durch eine solche der Schutz ihrer Privatsphäre und ihrer Integrität beeinträchtigt worden wäre.

136 Zu beachten ist insoweit auch, dass die Kommission letztlich nur von zwei der fraglichen Personen eine ablehnende Antwort erhielt und zu den übrigen drei, deren Namen sie ebenfalls nicht bekannt gegeben hatte, keinen Kontakt aufnehmen konnte (vgl. Randnr. 35 des vorliegenden Urteils).

137 Die Personen, die an diesem Treffen teilnahmen, konnten nicht davon ausgehen, dass die Stellungnahmen, die sie im Namen und zur Vertretung der von ihnen repräsentierten Körperschaften abgaben, vertraulich behandelt würden. Es ist daran zu erinnern, dass es im vorliegenden Fall um eine im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens abgehaltene Sitzung ging. Auch wenn sich ein Beschwerdeführer in einem solchen Verfahren nach den internen Vorschriften der Kommission für eine vertrauliche Behandlung entscheiden kann, ist eine solche doch nicht für die übrigen an den Untersuchungen Beteiligten vorgesehen. Da zudem die Kommission das Protokoll offengelegt hat — wenn darin auch einige Namen geschwärzt waren —, ist klar, dass sie davon ausging, dass es sich nicht um unter das Berufsgeheimnis fallende Informationen handele. Die Verordnung Nr. 45/2001 verlangt von der Kommission nicht, die Namen der Personen geheim zu halten, die ihr Stellungnahmen oder Informationen zur Ausübung ihrer Tätigkeiten übermitteln.

138 Was das Vorbringen der Kommission angeht, die Klägerin habe nie die Verpflichtung zum Nachweis der Notwendigkeit einer Datenübermittlung nach Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 erfüllt, so genügt es, daran zu erinnern, dass der Antragsteller, wie in den Randnrn. 107 und 108 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, die Notwendigkeit im Sinne des Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 nicht nachzuweisen braucht, sobald die Verbreitung von Daten zur Anwendung von Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 führt und nicht unter die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung fällt. Das Argument der Kommission, dass eine Weitergabe der Namen der Teilnehmer keine zusätzlichen Erkenntnisse in Bezug auf ihre Entscheidung, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen, erbracht hätte, kann somit nicht durchgreifen.

139 Die Kommission hat folglich einen Rechtsfehler begangen, indem sie in der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, dass die Klägerin weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch das Bestehen der Notwendigkeit dargetan habe, die Namen der fünf Teilnehmer an dem Treffen zu erfahren, die sich danach der Weitergabe ihrer Identität an die Klägerin widersetzt hätten.

140 Zu prüfen ist noch die Anwendung der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001.

Zur Ausnahme in Bezug auf den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

141 Nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

142 Zwar führt die Klägerin in der Klageschrift irrig Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 an, doch ist ihre Klageschrift so auszulegen, dass sie sich auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich dieser Verordnung beruft, denn es ist diese Bestimmung, mit der die Kommission hilfsweise ihre Verweigerung einer Gewährung des Zugangs zum vollständigen Protokoll begründet hat. Jedenfalls hat sich die Klägerin in der mündlichen Verhandlung auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 bezogen.

143 Es ist daran zu erinnern, dass das Organ in jedem Einzelfall prüfen muss, ob die Schriftstücke, deren Offenlegung beantragt worden ist, tatsächlich unter die in der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten aufgeführten Ausnahmen fallen.

144 Im vorliegenden Fall geht es um das Protokoll einer Sitzung, die im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens stattgefunden hat.

145 Der bloße Umstand, dass das betreffende Dokument mit einem Vertragsverletzungsverfahren in Zusammenhang steht und damit Untersuchungstätigkeiten betrifft, genügt jedoch nicht, um die Anwendung der geltend gemachten Ausnahme zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Bavarian Lager/Kommission, Randnr. 41). Denn wie bereits ausgeführt, ist jede Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, die unter die Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, eng auszulegen (Urteil des Gerichts vom 13. September 2000, Denkavit Nederland/Kommission, T-20/99, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 45).

146 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungstätigkeiten der Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung am 18. März 2004 bereits beendet waren. Die Kommission hatte nämlich das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich schon am 10. Dezember 1997 eingestellt.

147 Somit ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob das sich auf Untersuchungstätigkeiten beziehende Dokument von der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst war, obwohl seit über sechs Jahren die Untersuchung beendet und das Vertragsverletzungsverfahren eingestellt war.

148 Das Gericht hat bereits festgestellt, dass Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, der „[den Zweck] von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten" schützen soll, nur anwendbar ist, wenn die Zugänglichmachung der betreffenden Dokumente dazu führen könnte, dass die Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nicht abgeschlossen werden können (Urteil Franchet und Byk/Kommission, Randnr. 109).

149 Dazu ist festzustellen, dass diese Ausnahme, wie sich aus ihrer Formulierung ergibt, nicht die Untersuchungstätigkeiten als solche, sondern deren Zweck schützen soll, der im Fall eines Vertragsverletzungsverfahrens, wie aus dem Urteil Bavarian Lager/Kommission (Randnr. 46) folgt, darin besteht, den betreffenden Mitgliedstaat dazu zu bewegen, das Gemeinschaftsrecht zu beachten. Im vorliegenden Fall hatte die Kommission aber das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich schon am 10. Dezember 1997 eingestellt, da dieses seine einschlägigen Rechtsvorschriften geändert hatte und damit der Zweck der Untersuchungstätigkeiten erreicht war. Zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung war also keine Untersuchungstätigkeit mehr im Gange, deren Zweck durch eine Offenlegung des Protokolls, das die Namen einiger Vertreter von Körperschaften enthielt, die am Treffen vom 11. Oktober 1996 teilgenommen hatten, hätte gefährdet werden können; daher kann die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall nicht eingreifen.

150 Zur Rechtfertigung ihrer Weigerung, das fragliche Protokoll vollständig weiterzugeben, macht die Kommission weiter geltend, dass ihr, wenn es zulässig wäre, die Namen der Personen, die ihr Informationen erteilt hätten, gegen deren Willen

offenzulegen, eine wichtige Informationsquelle genommen werden könnte, was ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen über behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht in Frage stellen könnte.

151 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten erforderliche Prüfung konkret sein muss. Zum einen kann der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Denkavit Nederland/Kommission, Randnr. 45). Zum anderen muss die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein. Die Prüfung, die das Organ durchführen muss, um eine Ausnahme anzuwenden, muss daher konkret sein und aus der Begründung der Entscheidung hervorgehen (Urteile des Gerichts vom 6. April 2000, Kuijer/Rat, T-188/98, Slg. 2000, II-1959, Randnr. 38, vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, T-2/03, Slg. 2005, II-1121, Randnrn. 69 und 72, sowie Franchet und Byk/Kommission, Randnr. 115).

152 So stellt zwar die Notwendigkeit, die Anonymität der Personen zu wahren, die der Kommission Informationen über etwaige Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht erteilen, einen schutzwürdigen Zweck dar, der die Weigerung der Kommission, einen vollständigen oder auch nur teilweisen Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, rechtfertigen kann; jedoch hat sich die Kommission im vorliegenden Fall zum möglichen Eingriff in ihre Untersuchungstätigkeit durch Offenlegung des alle Namen enthaltenden fraglichen Dokuments nur abstrakt geäußert, ohne rechtlich hinreichend darzutun, dass die Weitergabe dieses Dokuments konkret und tatsächlich den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigen würde. Mithin ist im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen worden, dass der Zweck der Untersuchungstätigkeiten durch Weitergabe von sechs Jahre nach Abschluss dieser Tätigkeiten verlangten Daten konkret und tatsächlich gefährdet worden wäre.

153 Überdies sieht das Vertragsverletzungsverfahren, wie bereits festgestellt, für die an den Untersuchungen beteiligten Personen mit Ausnahme des Beschwerdeführers

keine vertrauliche Behandlung vor. Wenn die Kommission das fragliche Protokoll ohne die Namen der Personen, die ihre Einwilligung in seine Offenlegung versagt hatten, weitergegeben hat, so ist sie offenbar davon ausgegangen, dass die Offenlegung dieses Dokuments grundsätzlich nicht von der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst werde.

154 In diesem Zusammenhang ist der von der Kommission in der mündlichen Verhandlung gegebene Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofs vom 7. November 1985, Adams/Kommission (145/83, Slg. 1985, 3539), das die Vertraulichkeit von unter das Berufsgeheimnis fallenden Auskünften betraf, irrelevant. Dort ging es um einen wettbewerbswidrige Praktiken seines Arbeitgebers anzeigenden Informanten, dessen Identität die Kommission geheim halten sollte. Dieser Informant hatte die Kommission allerdings von Anfang an ausdrücklich darum ersucht, seine Identität nicht preiszugeben. Im vorliegenden Fall hat die Kommission jedoch, wie bereits festgestellt, nicht dargetan, dass die Betroffenen bei ihrer Teilnahme am fraglichen Treffen davon ausgehen konnten, dass sie in den Genuss einer wie auch immer gearteten vertraulichen Behandlung kämen, oder dass sie von der Kommission verlangt hätten, nicht ihre Identität preiszugeben. Da die Kommission zudem, wie in Randnr. 137 des vorliegenden Urteils ausgeführt, das Protokoll zur Verfügung gestellt hat — wenn darin auch einige Namen geschwärzt waren —, ist festzustellen, dass sie davon ausging, dass es sich nicht um unter das Berufsgeheimnis fallende Informationen handele. Schließlich ist daran zu erinnern, dass die Kommission nichts vorgetragen hat, um darzutun, inwieweit die Preisgabe der Namen der Personen, die ihre Ablehnung zu erkennen gegeben hatten, etwaigen im vorliegenden Fall durchgeführten Untersuchungen hätte schaden können.

155 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass das auf den Schutz des Zwecks von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten gestützte Vorbringen nicht durchgreifen kann.

156 Infolgedessen braucht das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses, das die Offenlegung des fraglichen Dokuments rechtfertigen könnte, nicht geprüft zu werden.

157 Nach alledem wird das vollständige Protokoll des Treffens vom 11. Oktober 1996 mit sämtlichen Namen nicht von den Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b oder Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst.

158 Die angefochtene Entscheidung ist daher für nichtig zu erklären.

Kosten

159 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Klägerin deren Kosten aufzuerlegen.

160 Nach Art. 87 § 4 Abs. 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht entscheiden, dass ein Streithelfer seine eigenen Kosten trägt. Im vorliegenden Fall sind dem Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin seine eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung der Kommission vom 18. März 2004 über die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu dem alle Namen enthaltenden, vollständigen Protokoll des Treffens vom 11. Oktober 1996 wird für nichtig erklärt.

2. Die Kommission trägt die Kosten von The Bavarian Lager Co. Ltd.

3. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) trägt seine eigenen Kosten.

Jaeger Tiili Czúcz

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. November 2007.

Der Kanzler Der Präsident

E. Coulon M. Jaeger