Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Achte Kammer)

7. Juni 2013 *

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente über die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Indien über den Abschluss eines Freihandelsabkommens — Zugangsverweigerung — Ausnahme betreffend den Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen — Allgemein zugänglich gewordene Dokumente — Verzicht auf eine Beschränkung der Verbreitung der Dokumente“

In der Rechtssache T-93/11

Stichting Corporate Europe Observatory mit Sitz in Amsterdam (Niederlande), Prozessbevollmächtigte: S. Crosby, Solicitor, und S. Santoro, avocat,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch F. Clotuche-Duvieusart und C. ten Dam, dann durch F. Clotuche-Duvieusart und I. Zervas als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze, J. Möller, K. Petersen und A. Wiedmann als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

wegen Nichtigerklärung des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 6. Dezember 2010, mit dem diese der Klägerin den uneingeschränkten Zugang zu mehreren Dokumenten über die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Indien über den Abschluss eines Freihandelsabkommens gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) verweigert hat,

erlässt

DAS GERICHT (Achte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten L. Truchot, der Richterin M. E. Martins Ribeiro (Berichterstatterin) und des Richters A. Popescu,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Kanzler: N. Rosner, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Januar 2013

folgendes

Urteil

Sachverhalt

1 Im Jahr 2007 begannen die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Indien über den Abschluss eines Freihandelsabkommens.

2 Im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten im Hinblick auf den Abschluss dieses Abkommens und in Anwendung des Beschlusses 98/552/EG des Rates vom 24. September 1998 über die Durchführung von Maßnahmen betreffend die Marktzugangsstrategie der Gemeinschaft durch die Kommission (ABl. L 265, S. 31) wurde ein Beratender Ausschuss eingerichtet, um die Kommission der Europäischen Gemeinschaften bei ihrer Aufgabe zu unterstützen, die insbesondere darin bestand, die Hindernisse für den Zugang zu den Märkten des betroffenen Drittstaats und die zur Beseitigung dieser Hindernisse in Betracht kommenden Maßnahmen zu ermitteln. Dieser Ausschuss setzt sich gemäß Art. 3 des Beschlusses 98/552 aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter Vorsitz des Kommissionsvertreters zusammen.

3 An diesem Prozess sind Vertreter von Berufsverbänden und Unternehmensvereinigungen beteiligt, die an den Arbeiten des Beratenden Ausschusses und von nach sektorspezifischen Kompetenzen zusammengestellten Arbeitsgruppen als Sachverständige mitwirken.

4 Die Klägerin, die Stichting Corporate Europe Observatory, ist eine Stiftung niederländischen Rechts, die gemäß ihrer Satzung keinen Erwerbszweck hat (Punkt 4.2 der Satzung) und den Zweck verfolgt, „die allgemeinen Kenntnisse über den politischen und wirtschaftlichen Einfluss von multinationalen Unternehmen und Finanzinstituten zu verbessern“ und „alternative Lösungen und politische Vorschläge zu erarbeiten, um diese Einflüsse im Sinne einer demokratischeren und in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht gerechteren Gesellschaft zu begrenzen“ (Punkt 4.1 der Satzung).

5 Am 5. Juni 2009 übermittelte die Klägerin der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) einen Antrag auf Zugang zu folgenden Dokumenten:

1. ein Verzeichnis der Zusammenkünfte, an denen Beamte und/oder Vertreter der GD Handel (einschließlich des Kommissionsmitglieds und seines Kabinetts) sowie Vertreter von Industrieverbänden - z. B. BusinessEurope, die Europäische Dienstleistungsplattform, die Europäische Bankenvereinigung (EBF), der Europäische Dachverband der Arzneimittelunternehmen und -verbände (EFPIA), Eurochambres oder die Amerikanische Handelskammer bei der Europäischen Union (AmCham EU) - teilgenommen haben und bei denen über Indien, insbesondere über die Handelsverhandlungen zwischen der EU und Indien, gesprochen wurde (ab Februar 2008);

2. ein Verzeichnis der Zusammenkünfte, an denen Beamte und/oder Vertreter der GD Handel (einschließlich des Kommissionsmitglieds und seines Kabinetts) sowie Vertreter von Unternehmen – z. B. Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell,

Unilever, Vedanta Resources oder Veolia – teilgenommen haben und bei denen über Indien, insbesondere über die Handelsverhandlungen zwischen der EU und Indien, gesprochen wurde (ab Februar 2008);

3. die Sitzungsprotokolle und andere Berichte über diese Zusammenkünfte einschließlich von Unterlagen mit Auswertungen der Zusammenkünfte und der im weiteren Verlauf zu beachtenden Punkte;

4. die gesamte Korrespondenz (einschließlich E-Mails) zwischen den Beamten und/oder Vertretern der GD Handel (einschließlich des Kommissionsmitglieds und seines Kabinetts) auf der einen und den vorgenannten oder sonstigen Vertretern von Industrieverbänden und Unternehmen auf der anderen Seite betreffend Indien, insbesondere die Handelsverhandlungen zwischen der EU und Indien (ab Februar 2008).

6 Nachdem die Klägerin mit der Kommission zwischen dem 10. Juni 2009 und dem 19. Februar 2010 über die Fortschritte bei der Bearbeitung des von ihr am 5. Juni 2009 gestellten Antrags auf Akteneinsicht korrespondiert hatte, wies sie die Kommission mit Schreiben vom 26. März 2010 darauf hin, dass sie von ihr noch immer keine Antwort erhalten habe, und forderte sie auf, diesem Umstand bis zum 9. April 2010 abzuhelfen.

7 Da sie keine Antwort erhielt, übermittelte die Klägerin der Kommission mit Schreiben vom 13. April 2010 einen Zweitantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001.

8 Mit Schreiben vom 29. April 2010 antwortete die Kommission auf den Erstantrag, indem sie zu mehr als 100 Dokumenten uneingeschränkten Zugang und zu mehr als 50 weiteren Dokumenten eingeschränkten Zugang gewährte. Der Zugang zu etwa 30 Dokumenten wurde unter Hinweis auf mehrere in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmen verweigert.

9 Mit Schreiben vom 21. Mai 2010 übermittelte die Klägerin der Kommission einen weiteren Zweitantrag zu 17 Dokumenten, in Bezug auf die ihr ein uneingeschränkter Zugang verweigert worden war, und betonte, dass dieselben Dokumente einer großen Zahl von Personen – wobei auch die Zahl der potenziellen Empfänger sehr hoch sei – in vollem Umfang und ohne irgendeinen Hinweis auf einen vertraulichen Charakter übermittelt worden seien. Deshalb sei davon auszugehen, dass die fraglichen Dokumente keine vertraulichen Angaben enthielten oder jedenfalls allgemein zugänglich geworden seien. Zwar habe sie nichts dagegen einzuwenden, wenn als Begründung für die Zugangsverweigerung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person angeführt werde, doch sei es nicht gerechtfertigt, den Zugang unter Hinweis auf den Schutz der Beziehungen zwischen der Union und der Republik Indien oder irgendein damit zusammenhängendes Interesse zu verweigern.

10 Mit Schreiben vom 21. Juni und 12. Juli 2010 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass sie ihr auf ihren Zweitantrag vom 21. Mai 2010 noch keine abschließende Antwort erteilen könne.

11 Am 14. September 2010 erhob die Klägerin beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung des stillschweigend ablehnenden Beschlusses über den Zweitantrag vom 21. Mai 2010.

12 Mit Schreiben vom 6. Dezember 2010 antwortete die Kommission auf den Zweitantrag vom 21. Mai 2010 (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

13 Mit Beschluss vom 12. April 2011, Stichting Corporate Europe Observatory/Kommission (T-395/10, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht), erklärte das Gericht den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt und erlegte der Kommission die Kosten auf.

Der angefochtene Beschluss

14 Die Kommission hat entsprechend der Formulierung des Zweitantrags vom 21. Mai 2010 im angefochtenen Beschluss unter Titel 1 („Gegenstand Ihres Antrags“) 17 Dokumente bezeichnet:

— Dokument 1 ist ein Schreiben des für Handel zuständigen Kommissionsmitglieds vom 18. März 2008 an den Generalsekretär von BusinessEurope.

— Die Dokumente 2 bis 8 sind Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppen für den Zugang zu den Märkten.

— Die Dokumente 9 bis 13 sind Sitzungsprotokolle des Beratenden Ausschusses für den Zugang zu den Märkten.

— Dokument 14 ist der Anhang einer E-Mail der GD Handel der Kommission vom 23. Juli 2008 an die European Tyre and Rubber Manufacturers' Association (ETRMA).

— Die Dokumente 15 bis 17 sind weitere E-Mails der GD Handel vom 24. Juli 2008, 23. März 2009 und 7. Juli 2009 an die ETRMA.

15 Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission unter Titel 3 („Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen“) einen weiteren eingeschränkten Zugang zu den Dokumenten 11 und 12 gewährt. Dagegen hat sie die Verweigerung des Zugangs zu den gestrichenen Passagen in den Dokumenten 1 bis 13 und 15 bis 17 sowie zum Dokument 14 insgesamt unter Hinweis auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 bestätigt, der für das Recht auf Akteneinsicht eine Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen vorsieht.

16 Die Kommission hat auf das Vorbringen der Klägerin, die fraglichen Dokumente seien bereits allgemein zugänglich geworden, geantwortet, das Dokument 1 sei ein „Schreiben an einen bestimmten Empfänger in einem spezifischen Kontext, was eindeutig nicht dasselbe ist wie die Veröffentlichung eines Dokuments“.

17 Hinsichtlich der Dokumente 2 bis 13 hat die Kommission ausgeführt, dass die für den Beratenden Ausschuss für den Zugang zu den Märkten geltenden Standardregeln die Möglichkeit vorsähen, Arbeitsgruppen zu bilden und Sachverständige einzuladen. Sie hat hinzugefügt:

„Die Vertreter der einzelnen Verbände haben in ihrer Eigenschaft als Experten mit einem spezifischen Fachwissen in bestimmten Bereichen in den Arbeitsgruppen und im Beratenden Ausschuss selbst an den Erörterungen über den Zugang zu den Märkten teilgenommen. Die genannten Standardregeln sehen vor, dass die im Ausschuss geführten Erörterungen vertraulich bleiben müssen. Die betreffenden Personen verpflichten sich mit ihrer Unterschrift auf der Anwesenheitsliste eindeutig zur Einhaltung dieser Bedingung. Der Beratende Ausschuss und seine Arbeitsgruppen wurden gezielt dazu geschaffen, die Kommission bei ihrer Arbeit in einem bestimmten Bereich zu beraten und zu begleiten. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass dieser Ausschuss und die Arbeitsgruppen in fachlicher Hinsicht die geeignete Zusammensetzung aufweisen, um einen echten Beitrag zum Standpunkt der Union leisten und die ihnen vom Rat zugewiesene Aufgabe erfüllen zu können. In diesem speziellen Zusammenhang ist der Informationsaustausch von entscheidender Bedeutung, damit diese Gruppen ihre Arbeit ausführen können. Im Rahmen des Ausschusses ist die Weitergabe von Informationen an einen begrenzten Kreis von Personen, unter Beschränkung auf Fragen, für die deren Fachwissen benötigt wird, nicht einer Offenlegung gegenüber der breiten Öffentlichkeit gleichzusetzen.“

18 Zu den Dokumenten 14 bis 17 hat sich die Kommission folgendermaßen geäußert:

„Es ist zu berücksichtigen, dass es im Rahmen der Handelsverhandlungen für die Dienststellen der Kommission erforderlich sein kann, mit den interessierten Kreisen einen Informationsaustausch zu führen, um ein aktuelles und umfassendes Verständnis der Situation zu gewinnen und dadurch die Interessen der Union besser wahrnehmen zu können. Dieser Austausch ist auf spezifische Fragen beschränkt, für die das Fachwissen und der Rat der betreffenden Organisationen benötigt werden. Diese Fragen sind auch für diese Fachkreise von besonderem Interesse. Deshalb ist festzustellen, dass dieser Austausch nicht im Rahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 stattgefunden hat, da die Organe … nach dieser Verordnung nicht befugt sind, dem besonderen Interesse eines Antragstellers auf Akteneinsicht Rechnung zu tragen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die in diesem speziellen Kontext ausgetauschten Informationen unter eine der in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen fallen."

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

19 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 15. Februar 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

20 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Schriftsatz, der am 9. Mai 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, ihre Zulassung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission beantragt.

21 Der Präsident der Achten Kammer des Gerichts hat dem Streithilfeantrag der Bundesrepublik Deutschland mit Beschluss vom 24. Juni 2011 stattgegeben und angeordnet, ihr eine Kopie sämtlicher Verfahrensunterlagen zu übermitteln.

22 Die Streithelferin hat ihren Streithilfeschriftsatz innerhalb der gesetzten Frist eingereicht.

23 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht beschlossen, das mündliche Verfahren zu eröffnen.

24 Die Verfahrensbeteiligten haben in der Sitzung vom 11. Januar 2013 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

25 Die Klägerin beantragt,

— festzustellen, dass der angefochtene Beschluss gegen die Verordnung Nr. 1049/2001, insbesondere deren Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich, verstößt, und folglich den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

26 Die Kommission beantragt, unterstützt durch die Streithelferin,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zum Klagegrund einer fehlerhaften Anwendung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

27 Die Klägerin vertritt die Auffassung, dass die Ausnahme betreffend den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, „und zwar nicht, weil die von der Kommission vertretene Ansicht zur Einschlägigkeit dieser Ausnahme in Bezug auf die in Rede stehenden Dokumente zwangsläufig falsch ist“, sondern, weil diese Dokumente durch Handlungen und Unterlassungen der Kommission allgemein zugänglich geworden seien.

28 Die Klägerin trägt dazu vor, dass die fraglichen Dokumente in vollem Umfang und ohne Hinweis auf einen vertraulichen Charakter Berufsverbänden, die zahlreiche Mitglieder hätten, und somit einem sehr großen, ja sogar unbegrenzten Personenkreis übermittelt worden seien, was einer Veröffentlichung oder einem Allgemein-Zugänglichmachen der genannten Dokumente gleichkomme. Außerdem befinde sich unten auf dem Schreiben des Kommissionsmitglieds für Handel vom 18. März 2008 an den Generalsekretär von BusinessEurope ein handschriftlicher Vermerk des Verfassers, worin der Empfänger aufgefordert werde, dieses Schreiben mit der Confederation of Indian Industry (Indischer Industrieverband) (CII) zu erörtern, die 8 100 Mitglieder habe. Die Auffassung der Kommission sei nur dann vertretbar, wenn die Frage, ob die in Rede stehenden Dokumente allgemein zugänglich geworden seien, anhand der unmittelbaren Adressaten dieser Dokumente beurteilt werde, nicht jedoch, wenn man die Zahl der Personen berücksichtige, die nach dem ersten Adressaten zur Einsichtnahme in die Dokumente befugt seien.

29 Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung auf eine Frage des Gerichts hin bestätigt, dass sie die von der Kommission vertretene Auffassung zum Gegenstand und zum konkreten Inhalt der erbetenen Dokumente nicht in Frage stelle, jedoch macht sie geltend, dass die weitere Verbreitung dieser Dokumente gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001, auf der ihr Antrag auf Akteneinsicht beruhe, nicht mehr dem Schutz der internationalen Beziehungen zuwiderlaufen könne, weil die Kommission diese Dokumente und die darin enthaltenen Informationen bereits öffentlich gemacht habe.

30 Es ist daher zu prüfen, ob die Sitzungsprotokolle des Beratenden Ausschusses und der Arbeitsgruppen für den Zugang zu den Märkten – die allen Teilnehmern an den Sitzungen und insbesondere den Berufsverbänden, die zahlreiche Mitglieder haben, übermittelt wurden – und die E-Mails an die ETRMA sowie das Schreiben des Kommissionsmitglieds für Handel vom 18. März 2008 an den Generalsekretär von BusinessEurope angesichts der Umstände ihrer Verbreitung als allgemein zugängliche Dokumente anzusehen sind.

31 Zunächst ist zur Frage der Adressaten der fraglichen Dokumente erstens darauf hinzuweisen, dass die Verbreitung dieser Dokumente durch die Kommission im Rahmen eines nach Art. 3 des Beschlusses 98/552 vorgeschriebenen Konsultationsprozesses erfolgt ist.

32 Die Kommission hat zwar in der mündlichen Verhandlung letztlich klargestellt, dass der Beratende Ausschuss zum maßgeblichen Zeitpunkt über keine Geschäftsordnung im Sinne der im Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23) festgelegten Standardgeschäftsordnung verfügte, obwohl im angefochtenen Beschluss auf eine solche Geschäftsordnung verwiesen wurde, jedoch ist festzustellen, dass die Bildung von Arbeitsgruppen zur Prüfung bestimmter Fragen, die Zulassung dritter Personen als Sachverständige und die Erstellung von Sitzungsprotokollen oder Berichten über die Sitzungen des Beratenden Ausschusses und der genannten Gruppen für den Zugang zu den Märkten eine konkrete Arbeitsweise zum Ausdruck bringen, die der im Beschluss 1999/468 festgelegten Standardgeschäftsordnung entspricht.

33 Um den Ausschuss in die Lage zu versetzen, gemäß einem Verfahren, das sein Tätigwerden erfordert, eine Stellungnahme abzugeben, musste die Kommission Dokumente erstellen und an die Ausschussmitglieder sowie an die als Sachverständige auftretenden Berufsverbände und Unternehmen übermitteln; deshalb konnten diese Dokumente als interne Dokumente im Sinne von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgefasst werden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 9. September 2008, MyTravel/Kommission, T-403/05, Slg. 2008, II-2027, Randnr. 111, bestätigt durch Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, Slg. 2011, I-6237, Randnr. 93). Die Klägerin räumt in ihrem Zweitantrag ein, die Angabe der Kommission, dass sie die Sitzungsprotokolle des Beratenden Ausschusses und der Gruppen für den Zugang zu den Märkten den einzelnen Teilnehmern übermittelt habe, sei „absolut glaubhaft, weil die Arbeit der fraglichen Gruppen andernfalls nicht hätte durchgeführt werden können“.

34 Die Übermittlung der fraglichen Dokumente erfolgte demnach, wie die Kommission und die Streithelferin zu Recht ausführen, aus bestimmten Gründen an eine bestimmte Gruppe von Personen.

35 Die Adressaten der von der Klägerin begehrten Dokumente sind Mitgliedstaaten, Berufsverbände und Unternehmen, die – was die letztgenannten beiden Kategorien betrifft, als Sachverständige - an den Arbeiten des Beratenden Ausschusses und seiner Arbeitsgruppen für den Zugang zu den Märkten eines Drittstaats mitwirken, und zwar im Rahmen von nichtöffentlichen Sitzungen.

36 Die Teilnahme an diesem Prozess zur Unterstützung der Kommission stellt also ein im Voraus aufgestelltes Unterscheidungskriterium dar, das als Voraussetzung für den Erhalt der fraglichen Dokumente erfüllt sein muss.

37 Die Dokumente wurden nicht zur allgemeinen Unterrichtung, sondern im Rahmen eines klar umrissenen Fachaustauschs übermittelt, und zwar allein zu dem Zweck, alle Teilnehmer in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe als Berater der Kommission im Wege der Arbeiten des Ausschusses und der Arbeitsgruppen in Bezug auf Fragen zu erfüllen, die für alle an diesem Konsultations- und Denkprozess sowie an dem Austausch von Informationen beteiligten privaten Akteure offenkundig von besonderem Interesse waren.

38 Der von der Klägerin mit ihrer Rüge geltend gemachte Umstand, dass die erbetenen Dokumente ihren Empfängern ohne Streichung von Passagen übermittelt worden seien, bringt lediglich die vorstehend beschriebene besondere Stellung der beteiligten Berufsverbände und Unternehmen zum Ausdruck.

39 Unter diesen Umständen ist die Verbreitung der fraglichen Dokumente durch die Kommission nicht in dem Sinne aufzufassen, dass sie dazu bestimmt und geeignet war, diese Dokumente der Öffentlichkeit, d. h. einem allgemein und abstrakt gedachten unbestimmten Personenkreis, zur Kenntnis zu bringen.

40 Auch ist die Gesamtheit der vermeintlichen Empfänger der begehrten Dokumente, d. h. die Mitglieder der Berufsverbände, die an den Arbeiten des Ausschusses und der Arbeitsgruppen für den Zugang zu den Märkten beteiligt sind, nicht der Öffentlichkeit gleichzusetzen. Bei diesen Mitgliedern handelt es sich ebenfalls um einen bestimmten Personenkreis, der anhand eines im Voraus aufgestellten Kriteriums festgelegt wurde; im vorliegenden Fall ist dies die Zugehörigkeit zu einem Berufsverband, dessen Fachwissen zur Unterstützung der Kommission im Hinblick auf die Festlegung einer Strategie für den Zugang zu den Märkten eines Drittstaats erforderlich ist.

41 Zweitens sprechen die Bedingungen der Übermittlung der fraglichen Dokumente, untersucht man sie anhand bestimmter Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 über die den betreffenden Organen obliegende „aktive“ Unterrichtung, gegen das Vorbringen der Klägerin.

42 Nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 machen die Organe, soweit möglich, die Dokumente „direkt“ in elektronischer Form oder über ein Register öffentlich zugänglich. Art. 12 Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt, dass die Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme

von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, vorbehaltlich der Art. 4 und 9 der Verordnung direkt „zugänglich gemacht werden“ sollten.

43 Art. 10 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor, dass der Zugang zu den Dokumenten je nach Wunsch des Antragstellers entweder durch Einsichtnahme vor Ort oder durch Bereitstellung einer Kopie erfolgt, gegebenenfalls in elektronischer Form, dass aber das betreffende Organ, wenn ein Dokument bereits von ihm freigegeben worden ist und für den Antragsteller „problemlos zugänglich“ ist, seiner Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs zu Dokumenten nachkommen kann, indem es den Antragsteller darüber informiert, wie er das angeforderte Dokument erhalten kann.

44 Der Wortlaut betreffend die „direkte“ Bereitstellung von Dokumenten und ihre „problemlose Zugänglichkeit“ beschreibt Fälle, in denen das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten von den Organen aktiv gewährleistet wird, und umfasst daher offensichtlich nicht den selektiven Ansatz, den die Kommission im vorliegenden Fall für die Übermittlung der Dokumente gewählt hat.

45 Drittens ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin keine konkreten Anhaltspunkte vorgetragen hat, aus denen sich mit Sicherheit schließen ließe, dass irgendeines der im Zweitantrag vom 21. Mai 2010 genannten Dokumente tatsächlich in den Besitz von anderen juristischen oder natürlichen Personen als den ursprünglichen Adressaten gelangt wäre oder ihnen unmittelbar zur Verfügung gestellt worden wäre.

46 Zwar ist es generell Aufgabe der Berufsverbände, ihre Mitglieder in Bezug auf für den Sektor relevante Fragen und die wahrgenommenen Interessen zu informieren und zu konsultieren, doch bedeutet dieses von der Klägerin hervorgehobene allgemeine Merkmal des Satzungszwecks dieser Organisationen nicht, dass diese systematisch und ohne Änderungen alle Dokumente weitergeben, die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit als Interessenvertreter ihrer Mitglieder bei einer internationalen Organisation übermittelt wurden.

47 Der unten auf dem Schreiben des Kommissionsmitglieds für Handel vom 18. März 2008 an den Generalsekretär von BusinessEurope angebrachte handschriftliche Vermerk lautet: „Sie können sich mit etwaigen Bemerkungen zu den vorstehenden Ausführungen an Ihre Kollegen in der CII wenden.“ Diesem Vermerk ist nicht zu entnehmen, dass die CII und ihre Mitglieder vom Inhalt des Schreibens vom 18. März 2008 tatsächlich Kenntnis erhalten hätten.

48 Unter diesen Umständen ist nicht nachgewiesen worden, dass alle oder ein Teil der begehrten Dokumente an Mitglieder der Berufsverbände, die an dem Prozess zur Unterstützung der Kommission im Hinblick auf die Festlegung einer Strategie für den Zugang zu den Märkten eines Drittstaats beteiligt waren, oder an dritte Personen weitergegeben wurden.

49 Darüber hinaus macht die Klägerin geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie nicht darauf hingewiesen habe, dass die fraglichen Dokumente oder bestimmte Passagen vertraulich seien, was sie hätte tun müssen, um eine Weitergabe an Dritte zu verhindern, stillschweigend jegliche Kontrolle dieser Dokumente aufgegeben, als sie diese an ihre ersten Adressaten gesandt habe, und dadurch habe sie die Dokumente allgemein zugänglich gemacht.

50 Zunächst ist festzustellen, dass die Kopie einer E-Mail der GD Handel vom 7. Juli 2009 an die ETRMA einen ausdrücklichen Vertraulichkeitshinweis enthält. Das Vorbringen der Klägerin geht daher in Bezug auf dieses Dokument in tatsächlicher Hinsicht fehl.

51 Außerdem sind gemäß Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 sensible Dokumente solche, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und gemäß den Bestimmungen der betreffenden Organe zum Schutz grundlegender Interessen der Union oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in

den in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange, als „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ oder „CONFIDENTIEL“ eingestuft sind.

52 Die Einstufung eines Dokuments als sensibel führt zwar dazu, dass es einer besonderen Behandlung unterstellt wird, doch kann sie allein nicht die Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Versagungsgründe rechtfertigen (Urteil des Gerichts vom 26. April 2005, Sison/Rat, T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Slg. 2005, II-1429, Randnr. 73). Ist ein derartiges Dokument Gegenstand eines Zugangsantrags, so ist der durch seine Offenlegung entstehende Schaden wie bei jedem anderen Dokument zu beurteilen, d. h. grundsätzlich anhand einer konkreten Prüfung seines Inhalts.

53 Entsprechend genügt es nicht, dass die begehrten Dokumente – wie im vorliegenden Fall – keinen Vermerk im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthalten, um eine Anwendbarkeit der in Art. 4 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen auszuschließen, denn sonst würde diese Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit verlieren, und die von ihr geschützten Interessen würden beeinträchtigt.

54 Die gleiche Schlussfolgerung gilt im Hinblick auf das Vorbringen der Klägerin in der mündlichen Verhandlung, auf den Dokumenten fehle der Vermerk „EU – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“, ein Geheimhaltungsgrad, der in Abschnitt 16.1 des Anhangs „Sicherheitsvorschriften der Kommission“ der Geschäftsordnung der Kommission (ABl. 2000, L 308, S. 26) in der u. a. durch den Beschluss 2001/844/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 29. November 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (ABl. L 317, S. 1) geänderten Fassung festgelegt ist.

55 Ob auf einem Dokument ein Vermerk im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 oder der Geheimhaltungsgrad „EU – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“ angebracht ist oder nicht, ist demnach kein ausschlaggebendes Kriterium für die Beurteilung, ob das Dokument geschützt werden muss.

56 Schließlich ist festzustellen, dass die Klägerin aus einem Unterlassen der Kommission keine Rechtsfolgen ableiten kann, die ein Recht zu ihren Gunsten begründen würden.

57 Grundsätzlich können nämlich aus dem Unterlassen eines Organs nur dann Rechtsfolgen abgeleitet werden, wenn sie ausdrücklich im Unionsrecht vorgesehen sind (vgl. zur Frage des Erlasses einer Entscheidung Urteil des Gerichtshofs vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore, C-123/03 P, Slg. 2004, I-11647, Randnr. 45).

58 Auf dem Gebiet des Zugangs zu Dokumenten wird das Schweigen eines Organs jedoch ausschließlich in Art. 8 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 berücksichtigt, der die Behandlung von Zweitanträgen betrifft und in dem es klar und deutlich heißt: „Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, gilt dies als abschlägiger Bescheid und berechtigt den Antragsteller, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags Klage gegen das Organ zu erheben und/oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen.“

59 Die Ausführungen der Klägerin zu den von der Kommission eingegangenen „Risiken“ und zu ihrer „mangelnden Vorsicht“ bei der Verbreitung der Dokumente sowie zu dem Schaden, der daraus resultieren könnte, sind für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits unerheblich und gehören zu einem anderen Problemkreis, nämlich dem, ob in einem konkreten Fall die außervertragliche Haftung der Union im Sinne von Art. 340 Abs. 2 AEUV für das rechtswidrige Verhalten ihrer Organe ausgelöst sein kann.

60 Aus einem bloßen Unterlassen der Kommission kann somit nicht abgeleitet werden, dass sie stillschweigend auf jegliche Beschränkung der Verbreitung der im Zugangsantrag genannten Dokumente verzichtet hat. Anders wäre es, wenn dieses Organ einen ausdrücklichen Hinweis in diesem Sinne gegeben hätte.

61 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass sich unten auf dem Schreiben des Kommissionsmitglieds für Handel vom 18. März 2008 an den Generalsekretär von BusinessEurope folgender handschriftliche Vermerk seines Verfassers befindet: „Sie können sich mit etwaigen Bemerkungen zu den vorstehenden Ausführungen an Ihre Kollegen in der CII wenden." Nach Ansicht der Klägerin ergibt sich aus diesem Vermerk, dass sein Verfasser nichts dagegen einzuwenden habe, dass das Schreiben der CII offengelegt werde, die 8 100 Mitglieder habe.

62 Es ist unstreitig, dass der fragliche Vermerk keine Genehmigung zur Weitergabe des Schreibens selbst enthält, sondern sich lediglich auf etwaige Bemerkungen bezieht, die der Generalsekretär von BusinessEurope zum Inhalt des Schreibens machen könnte, dessen Adressaten lediglich die Kollegen des Betreffenden in der CII und nicht deren Mitglieder sein konnten.

63 Eine derartige Genehmigung der Mitteilung kann nicht als ausdrücklicher Verzicht auf jegliche Beschränkung der Verbreitung des Schreibens oder der darin enthaltenen Informationen angesehen werden, und nur bei einem derartigen Verzicht wäre die Annahme berechtigt, dass das fragliche Dokument tatsächlich allgemein und daher allen interessierten Personen oder Unternehmen zugänglich geworden war (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 39).

64 Sollte die Übermittlung des Schreibens an den Generalsekretär von BusinessEurope zusammen mit einer beschränkten Genehmigung zur Mitteilung des Inhalts des Schreibens geeignet sein, das öffentliche Interesse am Schutz der internationalen Beziehungen zu beeinträchtigen, ohne dass das Dokument als allgemein zugänglich angesehen werden kann, wäre der Kommission außerdem die Möglichkeit einzuräumen, die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme geltend zu machen, um eine Ausweitung des durch die ursprüngliche Verbreitung entstandenen Schadens zu verhindern.

65 Nach alledem kann entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht davon ausgegangen werden, dass die fraglichen Dokumente und die darin enthaltenen Informationen aufgrund von Handlungen und Unterlassungen der Kommission allgemein zugänglich geworden sind.

66 Der Hinweis der Klägerin auf die Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 2010, Slg. 2010, I-5885, I-5887), das Urteil des Gerichts vom 12. September 2007, API/Kommission (T-36/04, Slg. 2007, II-3201), und auf die „interne Regelung" der Kommission geht daher fehl, denn im vorliegenden Fall liegt eine Bekanntmachung verschiedener Dokumente im Sinne dieser drei Texte gerade nicht vor.

67 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die in der Entscheidung über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens enthaltenen Informationen über eine staatliche Beihilfe und die Veröffentlichung dieser Entscheidung im *Amtsblatt der Europäischen Union* gemäß Art. 26 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [88] EG (ABl. L 83, S. 1) den Grund für die Feststellung bildeten, dass die Kommission den wesentlichen Inhalt der diese Beihilfe betreffenden Akte „öffentlich bekannt gemacht" hatte (Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, oben in Randnr. 66 angeführt, Nr. 134).

68 Ein solcher Fall ist mit dem vorliegenden keineswegs vergleichbar, in dem überhaupt keine Veröffentlichung der erbetenen Dokumente oder der darin enthaltenen Informationen erfolgt ist.

69 Ebenso wenig sind die erbetenen Dokumente mit einem Sitzungsbericht vergleichbar, zu dem das Gericht festgestellt hat, dass er am Tag der mündlichen Verhandlung veröffentlicht wird (Urteil API/Kommission, oben in Randnr. 66 angeführt, Randnr. 98), was bedeutet, dass er allgemein und unmittelbar zugänglich gemacht wird. Dieses Dokument wird nämlich allen interessierten Personen vor dem Sitzungssaal physisch zur Verfügung gestellt, bevor das Vorbringen der Parteien, das in dem genannten Dokument zusammengefasst werden soll, in der mündlichen Verhandlung erörtert wird.

70 Was die „interne Regelung" der Kommission angeht, macht die Klägerin geltend, nach dieser Regelung sei es, wenn „in einem Dokument enthaltene Informationen bereits zahlreichen Personen übermittelt wurden …, … nicht gerechtfertigt, ihre Verbreitung zu verweigern", und deshalb habe die Kommission dadurch, dass sie ihr den Zugang zu den erbetenen Dokumenten verweigert habe, gegen ihre eigene Regelung verstoßen.

71 Abgesehen davon, dass die fraglichen Dokumente lediglich einem bestimmten, begrenzten Personenkreis übermittelt wurden, der anhand eines im Voraus aufgestellten Kriteriums festgelegt worden war, nämlich der Teilnahme an dem Prozess zur Unterstützung der Kommission (siehe oben, Randnrn. 34 bis 36), ist dieses Vorbringen der Klägerin jedenfalls nicht geeignet, die geltend gemachte Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses zu untermauern.

72 Nach der Rechtsprechung spricht nichts dagegen, dass eine Regelung über die interne Organisation der Arbeit eines Organs Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfaltet (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 30. April 1996, Niederlande/Rat, C-58/94, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Der Gerichtshof hat in Bezug auf von der Verwaltung erlassene interne Maßnahmen bereits entschieden, dass sie zwar nicht als Rechtsnorm qualifiziert werden können, die die Verwaltung auf jeden Fall zu beachten hat, dass sie jedoch eine Verhaltensnorm darstellen, die einen Hinweis auf die zu befolgende Verwaltungspraxis enthält und von der die Verwaltung im Einzelfall nicht ohne Angabe von Gründen abweichen kann, die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar sind. Solche Maßnahmen stellen somit Handlungen allgemeinen Charakters dar, deren Rechtswidrigkeit die betroffenen Beamten und Bediensteten zur Begründung einer Klage gegen auf ihrer Grundlage erlassene Einzelentscheidungen geltend machen können (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 2002, Libéros/Kommission, C-171/00 P, Slg. 2002, I-451, Randnr. 35).

74 Diese Rechtsprechung ist erst recht auf Verhaltensnormen übertragbar, die Außenwirkungen entfalten sollen, wie es bei den Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen der Fall ist, die gegen Unternehmen wegen Verstoßes gegen die Wettbewerbsregeln verhängt werden. Die Kommission hat dadurch, dass sie derartige Verhaltensnormen erlassen und durch ihre Veröffentlichung angekündigt hat, sie von nun an auf die von ihnen erfassten Fälle anzuwenden, die Ausübung ihres eigenen Ermessens beschränkt und kann nicht von diesen Normen abweichen, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie diejenigen der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde. Daher ist nicht auszuschließen, dass derartige Verhaltensnormen mit allgemeiner Geltung unter bestimmten Voraussetzungen und je nach ihrem Inhalt Rechtswirkungen entfalten können (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Slg. 2005, I-5425, Randnrn. 210 und 211).

75 Im vorliegenden Fall hat die Klägerin im Verfahren vor dem Gericht ein Dokument mit dem Titel „Leitfaden für den Zugang zu Dokumenten" vorgelegt, das den Vermerk „GD Handel" trägt. Es ist in drei Abschnitte gegliedert mit den Titeln „Allgemeine Grundsätze", „Zugang zu bestimmten Arten von Dokumenten der GD Handel" und „Praktische Folgen für die GD Handel" und enthält lediglich eine Zusammenfassung der einzelnen Bestimmungen der geltenden Regelung, der einschlägigen Rechtsprechung und der Praxis der GD Handel im Hinblick auf die Bearbeitung von Zugangsanträgen.

76 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass es sich bei dem Dokument mit dem Titel „Leitfaden für den Zugang zu Dokumenten“ um ein rein internes Dokument handele, das zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht einmal auf ihrer Website gestanden habe. Die Klägerin, die angegeben hat, sie habe das fragliche Dokument auf einen auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Zugangsantrag hin erhalten, hat weder behauptet, geschweige denn bewiesen, dass das genannte Dokument Gegenstand irgendeiner an Dritte gerichteten Veröffentlichung gewesen ist.

77 Unter diesen Umständen ist offenkundig, dass das Dokument mit dem Titel „Leitfaden für den Zugang zu Dokumenten“ der GD Handel in keiner Hinsicht Außenwirkungen entfalten sollte und eine reine Dienstanweisung darstellt, weil es lediglich innerhalb der Verwaltung, genauer gesagt in der genannten Generaldirektion, Auswirkungen entfaltet und keine Rechte Dritter begründet.

78 Nach alledem ist der Nichtigkeitsgrund, mit dem eine fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend gemacht wird, zurückzuweisen.

Zum Klagegrund einer Ungleichbehandlung der Klägerin

79 Die Klägerin macht geltend, es gebe zwischen ihr und den von der Kommission konsultierten Industriezweigen „keinen nennenswerten Unterschied“, so dass die Kommission dadurch, dass sie Unterlagen lediglich jenen Industriezweigen offengelegt habe, diskriminierend gehandelt habe, zumal sie nicht darlegen könne, weshalb die Klägerin weniger zuverlässig oder vertrauenswürdig sei als die Berufsverbände, die die Dokumente erhalten hätten.

80 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist (Urteile des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 95, und vom 19. Juli 2012, Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, Randnr. 44).

81 Die von der Klägerin erbetenen Dokumente wurden, wie oben in den Randnrn. 35 und 37 erwähnt, Berufsverbänden und Unternehmen übermittelt, die als Sachverständige an den Arbeiten des Beratenden Ausschusses und seiner Arbeitsgruppen für den Zugang zu den Märkten eines Drittstaats mitwirken, und zwar allein zu dem Zweck, alle Teilnehmer in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe als Berater der Kommission zu erfüllen. Es ist unstreitig, dass die genannten Dokumente nicht gestützt auf die Verordnung Nr. 1049/2001 übermittelt wurden.

82 Es genügt die Feststellung, dass die Klägerin die vorstehend genannte Eigenschaft objektiv nicht aufweist, gleichgültig, wie wichtig ihre Rolle bei den internationalen Verhandlungen angeblich ist und wie zuverlässig sie als bei der Kommission in das Register der Interessengruppen eingetragene Organisation ist.

83 Diese objektiv unterschiedliche Situation erklärt und rechtfertigt die unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf den Zugang zu den fraglichen Dokumenten, so dass der Kommission kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zulasten der Klägerin vorgeworfen werden kann.

84 Somit ist der oben in Randnr. 79 angeführte Nichtigkeitsgrund zurückzuweisen.

85 Soweit die Klägerin außerdem ein besonderes Interesse am Erhalt der erbetenen Dokumente geltend machen will, ist den Ausführungen der Kommission im angefochtenen Beschluss folgend darauf hinzuweisen, dass ein derartiges Interesse bei der Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der

Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen zwingenden Ausnahmen nicht zu berücksichtigen ist (Urteil Sison/Rat, oben in Randnr. 52 angeführt, Randnr. 52, bestätigt durch Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 47).

86 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

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

88 Die Bundesrepublik Deutschland trägt gemäß Art. 87 § 4 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.

3. Die Bundesrepublik Deutschland trägt ihre eigenen Kosten.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Juni 2013.

Unterschriften