URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)
19. März 1998 *

In der Rechtssache T-83/96

Gerard van der Wal, wohnhaft in Kraainem, Belgien, ursprünglich vertreten durch Rechtsanwältinnen Caroline P. Bleeker und Laura Y. J. M. Parret, Den Haag und Brüssel, sodann durch Rechtsanwältin Parret, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Aloyse May, 31, Grand-rue, Luxemburg,

Kläger,

unterstützt durch

Königreich der Niederlande, vertreten durch Rechtsberater Marc Fierstra und Johannes S. van den Oosterkamp als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft der Niederlande, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Wouter Wils und Ulrich Wölker, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 29. März 1996, durch die diese dem Kläger den Zugang zu Schreiben verweigerte, die die Generaldirektion Wettbewerb im Rahmen der Bekanntmachung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 des EG-Vertrags an nationale Gerichte gesandt hatte,

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Richterin P. Lindh und des Richters J. D. Cooke,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 1997,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

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

„Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in

die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen."

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

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

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

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

„Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates."

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

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

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

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

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

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

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

— den Schutz des einzelnen und der Privatsphäre;

— den Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses;

— den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft;

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

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

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

„37. [D]er nationale Richter [kann sich] innerhalb der Grenzen seines innerstaatlichen Verfahrensrechts an die Kommission und insbesondere an deren Generaldirektion für Wettbewerb wenden, um die nachfolgenden Auskünfte zu erhalten.

Dabei handelt es sich in erster Linie um Angaben zum Stand von Verfahren, so etwa darüber, ob eine bestimmte Sache von der Kommission behandelt wird, ob eine Anmeldung erfolgte, ob die Kommission ein förmliches Verfahren eingeleitet hat oder ob sie sich bereits im Wege der Entscheidung oder eines Verwaltungsschreibens ihrer Dienststellen geäußert hat. Erforderlichenfalls kann der nationale Richter sich bei der Kommission auch nach dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Gewährung oder Ablehnung einer Einzelfreistellung für angemeldete Vereinbarungen oder Verhaltensweisen erkundigen, um besser beurteilen zu können, ob eine Aussetzung des Urteilsspruchs in Betracht zu ziehen ist und ob einstweilige Maßnahmen getroffen werden müssen. Die Kommission wird sich darum bemühen, Sachverhalte, die den Gegenstand eines vom nationalen Richter ausgesetzten Verfahrens bilden, vorrangig zu behandeln, vor allem, wenn der Ausgang eines Zivilrechtsstreits davon abhängt.

38. Außerdem kann der nationale Richter die Kommission zu Rechtsfragen konsultieren. Falls die Anwendung des Artikels 85 Absatz 1 oder des Artikels 86 ihm besondere Schwierigkeiten bereitet, so kann er die Kommission zu ihrer Verwaltungspraxis im Hinblick auf die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts befragen. Insbesondere wird im Rahmen der Artikel 85 und 86 das Tatbestandsmerkmal der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten, das beiden Artikeln gemeinsam ist, sowie das Merkmal der Spürbarkeit einer Wettbewerbsbeschränkung problematisch sein. In ihren Antworten wird die Kommission sich nicht in die Entscheidung des Falles einmischen. Wenn Zweifel bestehen, ob für die streitige Absprache eine Einzelfreistellung in Betracht kommt, kann der nationale Richter die Kommission außerdem um eine vorläufige Stellungnahme zu der Frage bitten. Gibt die Kommission zu erkennen, daß eine Freistellung in dem fraglichen Fall unwahrscheinlich ist, so kann der nationale Richter die Verfahrensaussetzung beenden und sich zur Gültigkeit der Absprache äußern.

39. Die Antworten der Kommission binden den nationalen Richter, der um sie nachgesucht hat, in keiner Weise. Die Kommission wird in ihren Antworten

klarstellen, daß sie keine endgültige Stellungnahme abgibt und daß das Recht der nationalen Richter, gemäß Artikel 177 eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu beschließen, unberührt bleibt. Nach Ansicht der Kommission stellen sie jedoch eine nützliche Hilfestellung für die Urteilsfindung dar.

40. Schließlich kann der nationale Richter bei der Kommission über geschäftliche Vorgänge Unterlagen, wie etwa Statistiken, Marktstudien und Wirtschaftsanalysen, anfordern. Die Kommission wird sich bemühen, diese Angaben ... zu übermitteln oder die Quellen anzugeben."

Sachverhalt

10 Im XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1994) (im folgenden: XXIV. Bericht) heißt es, daß nationale Gerichte nach dem in Randnummer 9 beschriebenen Verfahren eine Reihe von Fragen an die Kommission gerichtet hätten.

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

1. des Schreibens des Generaldirektors der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) vom 2. August 1993 an das Oberlandesgericht Düsseldorf betreffend die Vereinbarkeit einer Vertriebsvereinbarung mit der Verordnung (EWG)

Nr. 1983/83der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen (ABl. L 173, S. 1);

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

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

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

„Wenn die Kommission Fragen beantwortet, die ihr von nationalen Gerichten im Hinblick auf die Entscheidung eines bei diesen anhängigen Rechtsstreits gestellt werden, tritt sie als ‚amicus curiae' auf. Sie hat eine gewisse Zurückhaltung zu üben,

nicht nur im Hinblick darauf, ob sie die Art und Weise, wie ihr diese Fragen gestellt werden, akzeptiert, sondern auch hinsichtlich des Gebrauchs, den sie von den Antworten auf diese Fragen macht.

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

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

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

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

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

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

Verfahren und Anträge der Parteien

17 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 29. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

18 Die niederländische und die schwedische Regierung haben mit Schriftsätzen, die am 4. und 19. November 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, ihre Zulassung als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Klägers beantragt.

19 Beide Regierungen sind durch Beschluß des Präsidenten der Vierten Kammer des Gerichts vom 9. Dezember 1996 als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Klägers zugelassen worden. Auf Antrag der schwedischen Regierung vom 14. März 1997 hat der Präsident der Vierten Kammer des Gerichts durch Beschluß vom 12. Mai 1997 die Streichung des Antrags dieser Regierung auf Zulassung als Streithelferin verfügt und angeordnet, daß diese ihre eigenen Kosten zu tragen hat.

20 Das schriftliche Verfahren ist am 24. April 1997 abgeschlossen worden.

21 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 25. September 1997 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

22 Der Kläger, der durch das Königreich der Niederlande unterstützt wird, beantragt,

— die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären und

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

23 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Gründe

24 Der Kläger stützt seine Klage auf zwei Gründe: Verletzung des Beschlusses 94/90 und Verletzung des Artikels 190 des Vertrages.

Zum ersten Klagegrund: Verletzung des Beschlusses 94/90

Vorbringen der Parteien

25 Der Kläger führt zunächst aus, die im Verhaltenskodex für die „Rechtspflege" vorgesehene Ausnahme beziehe sich nur auf die Verfahren, an denen die Kommission beteiligt sei. Die Kommission könne sich deshalb im vorliegenden Fall nicht auf diese Ausnahme berufen.

26 Der Kläger macht für den Fall, daß das Gericht der Auffassung sein sollte, daß die Ausnahme für die „Rechtspflege" sich auch auf Verfahren bezieht, an denen die Kommission nicht beteiligt ist, hilfsweise geltend, daß die Verbreitung der fraglichen Dokumente nicht geeignet sei, die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten oder das öffentliche Interesse zu beeinträchtigen. Das Vorbringen der Kommission, die Verbreitung derartiger Dokumente würde vom nationalen Gericht nicht geschätzt, sei unbegründet; jedenfalls könne das Gefühl des nationalen Richters keinen Vorrang vor dem Grundsatz der Öffentlichkeit haben.

27 Die Kommission mache zu Unrecht geltend, daß sie unter bestimmten Umständen verpflichtet sei, den Zugang zu Dokumenten zu verweigern. Sie müsse jedenfalls angeben, wieweit ihre berechtigten Interessen und das Interesse an einem ordnungsgemäßen und korrekten Ablauf der gerichtlichen Verfahren es erforderten, daß eine Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichkeit gemacht werde (Urteil des Gerichtshofes vom 18. Februar 1992 in der Rechtssache C-54/90, Weddel/Kommission, Slg. 1992, I-871).

28 Auskünfte, die die Kommission im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten erteile, hätten keinen vertraulichen Charakter; die Kommission habe im vorliegenden Fall bestätigt, daß keines der erbetenen Schreiben vertraulichen Charakter gehabt habe.

29 Es widerspreche der Tradition der Öffentlichkeit und Kontrollierbarkeit der Verwaltung sowie der klassischen Gewaltenteilung, daß derartige Mitteilungen der Verwaltung an die Justiz nicht öffentlich zugänglich seien.

30 Die niederländische Regierung ist der Meinung, daß die Kommission die Ausnahmen von dem grundlegenden Prinzip, daß die Öffentlichkeit soweit wie möglich Zugang zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten haben sollte, weit ausgelegt habe. Ihre Auslegung des Beschlusses 94/90 führe dazu, daß eine Kategorie von Dokumenten von der öffentlichen Zugänglichkeit ausgenommen würde, ohne daß untersucht würde, ob der Inhalt dieser Dokumente eine Berufung auf die Gründe der Ausnahmeregelung rechtfertige. Die Schreiben der Kommission an ein nationales Gericht fielen unter den Verhaltenskodex, und das Vorbringen der Kommission, es sei ausschließlich Sache des nationalen Gerichts, zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Schreiben Dritten übermittelt werden könnten, sei unrichtig.

31 Der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens vor dem nationalen Gericht werde nicht beeinträchtigt, wenn Dritte von den Informationen, die die Kommission dem Gericht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Privaten gegeben habe, Kenntnis erlangten. Das nationale Gericht wäre nicht weniger geneigt, die Kommission um Informationen zu ersuchen, wenn die Möglichkeit bestünde, daß die Antwort veröffentlicht würde. Aber selbst wenn es anders wäre, sei dies noch kein ausreichender Grund für die Annahme, daß die Veröffentlichung mit dem öffentlichen Interesse unvereinbar wäre. Die niederländische Regierung räumt ein, daß die Veröffentlichung von Dokumenten die ordnungsgemäße Rechtspflege beeinträchtigen könnte, wenn sich einzelne, die von den in diesen Dokumenten enthaltenen Angaben Kenntnis erhielten, dadurch der Rechtsverfolgung entziehen könnten, wodurch der effektive und einheitliche Vollzug des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt würde.

32 Die Beziehungen zwischen der Kommission und dem nationalen Gericht seien vom Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit beherrscht, der in Artikel 5 des Vertrages niedergelegt sei. Die Kommission trete im Rahmen der Bekanntmachung 93/C 39/05 nicht als Sachverständige auf.

33 Die niederländische Regierung führt abschließend aus, die Kommission habe es unterlassen, jedes einzelne Dokument konkret zu beurteilen.

34 In Beantwortung des ersten Arguments des Klägers betont die Kommission, sie gehe davon aus, daß die angefochtene Entscheidung in den Geltungsbereich des Beschlusses 94/90 falle. Die die Rechtspflege betreffende Ausnahme beschränke sich nicht nur auf die Verfahren, an denen sie beteiligt sei. Die im Verhaltenskodex aufgestellte Regel sei so weit formuliert, daß darunter auch Mitteilungen der Kommission im Rahmen der Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten fielen.

35 Was das zweite Argument angehe, das sich auf den Schutz des öffentlichen Interesses beziehe, brauchten die in Rede stehenden Interessen nicht geprüft zu werden, da eine solche Prüfung nur notwendig sei, wenn die Kommission den Zugang zu einem Dokument zum Schutz ihres Interesses an der Geheimhaltung ihrer Beratungen verweigere (Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 59). Das Ersuchen des Klägers sei sehr wohl konkret geprüft worden, wie sich aus den beiden Schreiben ergebe, mit denen dieses Ersuchen beantwortet worden sei. Im vorliegenden Fall sei die Kommission schon deshalb verpflichtet, den Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu verweigern, weil die Verbreitung den Schutz des öffentlichen Interesses, insbesondere der Rechtspflege, beeinträchtigen könne.

36 Die Veröffentlichung der Antworten, die die Kommission im Rahmen der Bekanntmachung 93/C 39/05 erteile, könnte den Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) tatsächlich beeinträchtigen, und zwar nicht nur in dem von der niederländischen Regierung genannten Fall. Wenn ein nationales Gericht die Artikel 85 Absatz 1 und 86 des Vertrages anwende, tue es dies aufgrund einer eigenständigen Zuständigkeit und nach Modalitäten, die grundsätzlich durch die Vorschriften des

nationalen Verfahrensrechts festgelegt würden (Urteile des Gerichtshofes vom 10. November 1993 in der Rechtssache C-60/92, Otto, Slg. 1993, I-5683, Randnr. 14, und vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-234/89, Delimitis, Slg. 1991, I-935, Randnr. 53). Nach diesen Grundsätzen habe, wenn ein nationales Gericht eine Anfrage an die Kommission richte, nur dieses Gericht nach nationalem Verfahrensrecht zu bestimmen, ob, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Voraussetzungen die Antwort der Kommission Dritten bekanntgegeben werden könne. Dies gelte jedenfalls so lange, wie der betreffende Rechtsstreit noch anhängig sei.

37 Die Rolle, die die Kommission im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit dem nationalen Gericht spiele, unterscheide sich grundlegend von der Rolle des Gerichtshofes im Rahmen des Artikels 177 des Vertrages, auf die der Kläger in seinem Zweitantrag verwiesen habe. Wenn der Gerichtshof eine Vorbabentscheidungsfrage beantworte, spreche er Recht, und seine Entscheidung binde das vorlegende Gericht. Dagegen spiele die Kommission gegenüber dem nationalen Gericht eine untergeordnete Rolle; es stehe diesem völlig frei, sich an die Kommission zu wenden oder auch nicht. Die Rolle der Kommission könne mit der eines Sachverständigen verglichen werden, dem ein Gericht einen Informations- oder Untersuchungsauftrag erteile. Die Kommission übermittele ihre Antwort dem nationalen Gericht, das davon nach Gutdünken Gebrauch mache.

38 Die Kommission fügt hinzu, der Grund, aus dem sie den Zugang zu den Dokumenten verweigert habe, sei völlig unabhängig von der Frage, ob diese Dokumente Geschäftsgeheimnisse oder andere vertrauliche Angaben enthielten, die sie im Rahmen eines Verfahrens nach der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, Nr. 13, S. 204) nicht bekanntgeben dürfe. Sie erinnert jedoch daran, daß sie in den bei ihr anhängigen Wettbewerbsverfahren verpflichtet sei, die Regeln der Vertraulichkeit einzuhalten. In diesen Grenzen bemühe sie sich um die größtmögliche Offenheit.

39 Die Kommission wendet sich ebenfalls gegen das Vorbringen der niederländischen Regierung, wonach der Grundsatz, daß die Öffentlichkeit größtmöglichen Zugang zu den im Besitz der europäischen Organe befindlichen Dokumenten haben müsse, ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts sei.

40 Zur Transparenz der Beziehungen zwischen der Exekutive und der rechtsprechenden Gewalt vertritt sie die Auffassung, die Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten könnten nicht einfach mit den Beziehungen zwischen der Exekutive und der rechtsprechenden Gewalt in einem traditionellen Staatsmodell verglichen werden.

Würdigung durch das Gericht

41 Der Beschluß 94/90 ist eine Handlung, durch die den Bürgern ein Anspruch auf Zugang zu den im Besitz der Kommission befindlichen Dokumenten verliehen wird (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 55). Nach seinem Sinn und Zweck ist er allgemein auf die Anträge auf Zugang zu Dokumenten anwendbar, und jeder kann ohne Angabe von Gründen den Zugang zu jedem beliebigen Dokument der Kommission beantragen (siehe dazu die oben in Randnr. 2 genannte Mitteilung 93/C 156/05). Die Ausnahmen von diesem Recht auf Zugang müssen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung des in diesem Beschluß verankerten allgemeinen Grundsatzes nicht zu vereiteln (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 56).

42 Der Beschluß 94/90 sieht zwei Kategorien von Ausnahmen vor. Nach dem zwingenden Wortlaut der für die erste Kategorie geltenden Regelung verweigern die „Organe ... den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in bezug auf den Schutz des öffentlichen Interesses (... Rechtspflege ...)" (siehe oben, Randnr. 8). Folglich ist die Kommission verpflichtet, den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, die nachweislich unter diese Ausnahme fallen (WWF UK/Kommission, Randnr. 58).

43 Aus der Verwendung des Verbs „können" im zweiten Konjunktiv folgt, daß die Kommission zum Nachweis, daß sich durch die Verbreitung von Dokumenten, die mit einem Gerichtsverfahren zusammenhängen, eine Beeinträchtigung des Schutzes des öffentlichen Interesses ergeben könnte, wie die Rechtsprechung dies verlangt (siehe oben, Randnr. 42), vor einer Entscheidung über den Antrag auf Zugang zu derartigen Dokumenten für jedes erbetene Dokument prüfen muß, ob

die Verbreitung unter Berücksichtigung der ihr vorliegenden Informationen tatsächlich geeignet ist, das durch die erste Kategorie von Ausnahmen geschützte öffentliche Interesse unter einem der dort genannten Aspekte zu beeinträchtigen. Ist dies der Fall, so ist die Kommission verpflichtet, den Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu verweigern (siehe oben, Randnr. 42).

44 Deshalb ist zu prüfen, ob — und gegebenenfalls in welchem Umfang — die Kommission sich auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses bestehende Ausnahmeregelung berufen kann, um den Zugang zu Dokumenten zu verweigern, die sie einem nationalen Gericht auf dessen Ersuchen im Rahmen der auf die Bekanntmachung 93/C 39/05 gestützten Zusammenarbeit übersandt hat, wenn sie nicht an dem vor dem nationalen Gericht anhängigen gerichtlichen Verfahren, das zu dem Ersuchen geführt hat, beteiligt ist.

45 Nach Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) hat jedermann Anspruch darauf, daß seine Sache in billiger Weise gehört wird. Zur Gewährleistung dieses Rechts muß seine Sache „von einem unabhängigen und unparteiischen ... Gericht" gehört werden (Artikel 6 EMRK).

46 Nach ständiger Rechtsprechung gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gemeinschaftsrichter sicherzustellen hat (siehe insbesondere Gutachten 2/94 des Gerichtshofes vom 28. März 1996, Slg. 1996, I-1759, Randnr. 33, und Urteil des Gerichts vom 22. Oktober 1997 in den Rechtssachen T-213/95 und T 18/96, SCK und FNK/Kommission, Slg. 1997, II-1739, Randnr. 53). Dabei lassen sich der Gerichtshof und das Gericht von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Insoweit kommt der EMRK besondere Bedeutung zu (siehe insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18). Im übrigen heißt es in Artikel F Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist: „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten [ergeben], als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ..."

47 Der Anspruch jeder Person darauf, in billiger Weise von einem unabhängigen Gericht gehört zu werden, impliziert namentlich, daß es sowohl den nationalen als auch den Gemeinschaftsgerichten freistehen muß, ihre eigenen Verfahrensvorschriften über die Befugnisse des Richters, den Verfahrensablauf im allgemeinen und die Vertraulichkeit der Akten im besonderen anzuwenden.

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

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

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

51 Wenn ein nationales Gericht in einem bei ihm anhängigen Verfahren die Kommission im Rahmen der in der Bekanntmachung 93/C 39/05 vorgesehenen Zusammenarbeit um Informationen ersucht, erteilt die Kommission die Antwort ausdrücklich

für das fragliche Gerichtsverfahren. In diesem Fall verlangt der Schutz des öffentlichen Interesses, daß die Kommission den Zugang zu diesen Informationen und folglich zu den Dokumenten, in denen sie enthalten sind, verweigert, denn solange das gerichtliche Verfahren, aufgrund dessen diese Informationen in ein Dokument der Kommission Eingang gefunden haben, anhängig ist, ist allein das betreffende nationale Gericht aufgrund des nationalen Verfahrensrechts zur Entscheidung über den Zugang zu diesen Informationen befugt.

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

53 Insoweit ist es, wie die Kommission bereits ausgeführt hat, unerheblich, ob diese drei Dokumente Geschäftsgeheimnisse enthielten, da die Weigerung der Kommission, diese Antworten bekanntzugeben, aus den vorgenannten Gründen (siehe oben, Randnrn. 45 bis 52) gerechtfertigt war.

54 Auch unterscheidet sich die Rolle, die die Kommission im Rahmen der in der Bekanntmachung 93/C 39/05 geregelten Zusammenarbeit spielt, von der Rolle des Gerichtshofes im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 177 des Vertrages. Bei letzterem handelt es um ein besonderes Verfahren zwischen zwei Gerichtsbarkeiten, in dem die Rolle des Gerichtshofes darin besteht, über Fragen der nationalen Gerichte zu entscheiden. Das nationale Gericht formuliert seine Vorabentscheidungsfragen nach Maßgabe seiner eigenen Verfahrensvorschriften, die sicherstellen, daß sensible Informationen erforderlichenfalls vertraulich behandelt werden. Auch die Dienstanweisungen an den Kanzler des Gerichtshofes sehen vor, daß in den die Rechts-

sache betreffenden Veröffentlichungen Namen oder vertrauliche Angaben ausgelassen werden können, wenn dies angezeigt ist. Die in der Bekanntmachung 93/C 39/05 vorgesehene Zusammenarbeit ist dagegen nicht durch derartige Verfahrensvorschriften geregelt. Deshalb besteht kein Grund, die Grundsätze, die für die Veröffentlichung der im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 177 erlassenen Urteile gelten, auf die Antworten anzuwenden, die die Kommission im Rahmen der Bekanntmachung 93/C 39/05 erteilt.

55 Schließlich hat der Kläger nicht angegeben, weshalb die Grundsätze der Gewaltenteilung und der „Kontrollierbarkeit der Verwaltung" nicht eingehalten sein sollten, wenn die Antworten, die die Kommission den nationalen Gerichten im Rahmen der Bekanntmachung 93/C 39/05 erteilt, der Öffentlichkeit nicht auf bloßen Antrag an die Kommission zugänglich gemacht würden. Deshalb ist dieses Vorbringen als unbegründet zurückzuweisen.

56 Aus allen vorgenannten Gründen kann diesem Klagegrund nicht stattgegeben werden.

Zum zweiten Klagegrund: Verletzung des Artikels 190 des Vertrages

Vorbringen der Parteien

57 Der Kläger macht geltend, daß die von der Kommission gegebene Begründung unzureichend sei.

58 Die niederländische Regierung führt aus, daß die Begründung der Natur der fraglichen Handlung angepaßt sein müsse. Ihrer Ansicht nach ist die Begründung unverständlich, da die Kommission in den beiden Schreiben verschiedene Gründe, und

zwar im ersten Schreiben die „gerechtelijke procedures" und im zweiten die „goede rechtsbedeling" angeführt habe. Für den Adressaten sei somit nicht klar, aus welchen Gründen das Organ seine Entscheidung letztlich getroffen habe.

59 In den Verfahrensunterlagen gebe die Kommission eine noch ganz andere Rechtfertigung für die streitige Entscheidung, indem sie auf die Natur der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten Bezug nehme, in deren Rahmen sie mit einem Sachverständigen verglichen werden müsse, dem das Gericht einen Informationsauftrag erteile. Selbst wenn man davon absehe, daß dieser Vergleich unzutreffend sei, würden die wirklichen Gründe, aus denen die Kommission den Zugang zu den erbetenen Dokumenten verweigert habe, nach diesem Vorbringen völlig undurchsichtig.

60 In den beiden Schreiben werde nicht angegeben, warum oder wie das Vertrauensverhältnis zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten gefährdet werden könnte, wenn dem Kläger Zugang zu den Dokumenten gewährt würde. Die Kommission habe ihr Vorbringen, das nationale Gericht würde die Bekanntgabe der fraglichen Dokumente nicht schätzen, nicht begründet. Außerdem gehe aus der Begründung nicht hervor, inwieweit aus der eventuellen Notwendigkeit, dieses Vertrauensverhältnis zu schützen, etwas anderes folgen würde, wenn der betreffende Rechtsstreit nicht mehr anhängig wäre.

61 Nach Auffassung der Kommission ist die streitige Entscheidung ausreichend begründet. Die Begründung finde sich nicht nur in der Entscheidung selbst, sondern auch in dem Schreiben des Generaldirektors der GD IV vom 23. Februar 1996. In diesen beiden Schreiben seien die Gründe für die Zurückweisung des Antrags auf Zugang zu den Dokumenten eindeutig angegeben. Darüber hinaus habe der Generalsekretär der Kommission auch auf einige Argumente geantwortet, die der Kläger in seinem Zweitantrag vom 29. Februar 1996 vorgebracht habe.

62 Die Kommission weist in ihren Erklärungen zu dem Streithilfeschriftsatz der niederländischen Regierung darauf hin, daß die Begründung der streitigen Entschei-

dung nicht nur in dem Schreiben vom 29. März 1996, sondern auch in dem Schreiben vom 23. Februar 1996 enthalten sei. Zwischen der Verwendung der Worte „gerichtliche Verfahren" in dem einen Schreiben und „geordnete Rechtspflege" in dem anderen Schreiben bestehe kein Widerspruch und auch kein sachlicher Unterschied. Das Vertrauensverhältnis, von dem sie gesprochen habe, sei natürlich das Verhältnis, das sich aus der in Artikel 5 des Vertrages verankerten Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit ergebe.

Würdigung durch das Gericht

63 Mit der Verpflichtung zur Begründung von Einzelfallentscheidungen wird ein doppeltes Ziel verfolgt: Zum einen soll den Betroffenen ermöglicht werden, die tragenden Gründe für die getroffene Maßnahme zu erkennen, und zum anderen soll der Gemeinschaftsrichter in die Lage versetzt werden, die Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15, und das vorgenannte Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 66). Die Frage, ob die Begründung einer Entscheidung diesen Erfordernissen genügt, ist nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln (Urteil des Gerichtshofes vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-122/94, Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnr. 29).

64 Der Verhaltenskodex sieht vor, daß der Antragsteller im Fall der Zurückweisung des ursprünglichen Antrags auf Zugang zu Dokumenten das Organ ersuchen kann, diese Zurückweisung zu überprüfen, ohne daß er Argumente gegen die Gültigkeit der ersten Entscheidung anzuführen braucht. Dieses Verfahren stellt keinen Rechtsbehelf gegen die Zurückweisung dar, sondern eröffnet die Möglichkeit einer zweiten Prüfung des Antrags durch das Organ.

65 Bestätigt eine Antwort auf einen Zweitantrag die Zurückweisung des Erstantrags aus denselben Gründen, so ist folglich die Frage, ob die Begründung ausreichend ist, anhand des gesamten Briefwechsels zwischen dem Organ und dem Antragsteller zu prüfen, wobei die Informationen zu berücksichtigen sind, über die der Kläger hinsichtlich der Natur und des Inhalts der erbetenen Dokumente verfügte.

66 Aus dem Schreiben des Klägers vom 23. Januar 1996 und den dort zitierten Absätzen des XXIV. Berichts geht hervor, daß der Kläger von Anfang an wußte, daß es sich bei den Schreiben der Kommission um Antworten handelte, die diese aufgrund der Bekanntmachung an drei nationale Gerichte gesandt hatte und die bei diesen Gerichten anhängige Verfahren betrafen. Auch der Gegenstand dieser Schreiben war in allgemeiner Form angegeben.

67 Der Generaldirektor der GD IV berief sich in seinem Schreiben vom 23. Februar 1996 auf die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) und erklärte, daß die erbetenen Schreiben rechtliche und sachliche Angaben enthielten, die als Teil der Akten der nationalen Gerichte anzusehen seien, zumal die fraglichen Rechtsstreitigkeiten immer noch anhängig seien.

68 Die streitige Entscheidung enthält eine ausdrückliche Bestätigung der ersten ablehnenden Entscheidung. Selbst wenn dort vom „Schutz des öffentlichen Interesses, und zwar der geordneten Rechtspflege" die Rede ist, konnte der Kläger nicht im Zweifel darüber sein, daß der Generalsekretär den Antrag aufgrund derselben Ausnahmeregelung des Verhaltenskodex zurückweisen wollte. Somit besteht kein Widerspruch zwischen der Verwendung der Worte „gerechtelijke procedures" in dem ersten Schreiben und „goede rechtsbedeling" in dem zweiten Schreiben, da die fragliche Ausnahmeregelung bezweckt, die geordnete Rechtspflege zu gewährleisten. Die Kommission hat somit in den beiden Schreiben in der Sache dieselben Erklärungen gegeben.

69 Der Umstand, daß die Kommission in der mündlichen Verhandlung auf die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten Bezug genommen hat, stellt entgegen dem Vorbringen der niederländischen Regierung keine neue Begründung dar. Diese Zusammenarbeit war bereits in dem ersten Schreiben erwähnt worden, das von einem „Vertrauensverhältnis" zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten spricht, und wurde sodann in

dem zweiten Schreiben erneut angesprochen, wo von der „notwendigen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten" und der Gefahr die Rede ist, daß die Verbreitung der erbetenen Antworten diese Zusammenarbeit beeinträchtigen könnte.

70 Auch kann der Kommission kein Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie erst in ihrem zweiten Schreiben auf das Verfahren des Artikels 177 Bezug genommen hat, da sie damit auf den Vergleich antwortete, den der Kläger in seinem Zweitantrag zwischen diesem Verfahren und dem in der Bekanntmachung 93/C 39/05 geregelten Verfahren zu ziehen versucht hatte.

71 Nach alledem hat die Kommission deutlich die Gründe angegeben, aus denen sie der Ansicht war, daß die drei erbetenen Antwortschreiben unter die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) gebotene Ausnahme fielen, wobei sie die Natur der in diesen Antwortschreiben enthaltenen Informationen berücksichtigt hat. Der Kläger konnte somit erkennen, womit die streitige Entscheidung gerechtfertigt wurde, und das Gericht war in der Lage, diese Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen.

72 Der zweite Klagegrund greift deshalb nicht durch, und die Klage ist insgesamt abzuweisen.

Kosten

73 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger mit seinem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Der Streithelfer trägt jedoch gemäß Artikel 87 § 4 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Der Kläger trägt die Kosten der Beklagten.

3. Das Königreich der Niederlande trägt seine eigenen Kosten.

Lenaerts Lindh Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. März 1998.

Der Kanzler
H. Jung

Die Präsidentin
P. Lindh