Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

17. Oktober 2013*

„Rechtsmittel — Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 — Schutz des Entscheidungsprozesses der Organe — Note des Generalsekretariats des Rates zu den im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Reform eben dieser Verordnung Nr. 1049/2001 vorgelegten Vorschlägen — Teilweiser Zugang — Verweigerung des Zugangs zu Angaben über die Identität der Mitgliedstaaten, die diese Vorschläge verfasst haben“

In der Rechtssache C-280/11 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 31. Mai 2011,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch B. Driessen und C. Fekete als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführer,

unterstützt durch

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek und D. Hadroušek als Bevollmächtigte,

Königreich Spanien, vertreten durch S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und N. Rouam als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Verfahrensbeteiligte:

Access Info Europe mit Sitz in Madrid (Spanien), Prozessbevollmächtigte: O. Brouwer und J. Blockx, advocaten,

Beklagte im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch A. Caiola und M. Dean als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

Hellenische Republik, vertreten durch E.-M. Mamouna und K. Boskovits als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Ersten Kammer, der Richter A. Borg Barthet und E. Levits sowie der Richterin M. Berger,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Februar 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Mai 2013

folgendes

Urteil

1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Rat der Europäischen Union die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 22. März 2011, Access Info Europe/Rat (T-233/09, Slg. 2011, II-1073, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht die Entscheidung des Rates vom 26. Februar 2009 (im Folgenden: streitige Entscheidung) für nichtig erklärt hat, mit der Access Info Europe (im Folgenden: Access Info) der Zugang zu bestimmten Informationen verweigert worden war, die in einer vom Generalsekretariat des Rates an die im Rat eingesetzte Arbeitsgruppe „Information“ gerichteten Note vom 26. November 2008 betreffend den Vorschlag einer neuen Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (im Folgenden: angefordertes Dokument) enthalten waren.

Rechtlicher Rahmen

2 Der sechste Erwägungsgrund 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) lautet:

„Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden.“

3 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

a) Zweck dieser Verordnung ist es, die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher und privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des … Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission … so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist.

…“

4 Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„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.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

5 Mit E-Mail vom 3. Dezember 2008 beantragte Access Info beim Rat, ihr Zugang zum angeforderten Dokument zu gewähren. In diesem waren die von verschiedenen Mitgliedstaaten in der Sitzung der oben in Randnr. 1 erwähnten Arbeitsgruppe „Information“ vom 25. November 2008 übermittelten Abänderungs- und Neuformulierungsvorschläge zusammengefasst.

6 Der Rat gewährte mit der streitigen Entscheidung teilweisen Zugang zum angeforderten Dokument. Insbesondere übermittelte das Organ Access Info eine Fassung dieses Dokuments, die keine Identifizierung der Mitgliedstaaten ermöglichte, die diese Vorschläge gemacht hatten.

7 Der Rat begründete seine Weigerung, die Identitäten der fraglichen Mitgliedstaaten mitzuteilen, auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme damit, dass die Verbreitung dieser Angaben zur Identität seinen Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde und an dieser Verbreitung kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe. Angesichts des vorläufigen Charakters der zu jener Zeit laufenden Beratungen hätte nämlich die Verbreitung der Identität der betreffenden Mitgliedstaaten den Spielraum der Delegationen während der Verhandlungen, die das Gesetzgebungsverfahren innerhalb des Rates kennzeichneten, eingeengt und damit dessen Fähigkeit beeinträchtigt, zu einer Einigung zu gelangen.

8 Am 26. November 2008, also am Tag der Erstellung des angeforderten Dokuments, wurde eine vollständige Fassung dieses Dokuments auf der Internetseite der Organisation Statewatch für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ohne dass diese Verbreitung genehmigt worden wäre (im Folgenden: nicht genehmigte Verbreitung).

Angefochtenes Urteil

9 Mit am 12. Juni 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob Access Info eine Nichtigkeitsklage gegen die streitige Entscheidung, der mit dem angefochtenen Urteil stattgegeben wurde.

10 Das Gericht legte einleitend die grundlegenden Prinzipien auf dem Gebiet des Zugangs zu Dokumenten dar. Insbesondere führte es in den Randnrn. 55 bis 58 des angefochtenen Urteils aus, dass das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe mit deren demokratischem Charakter zusammenhänge und dass Art. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 darauf abziele, einen größtmöglichen Zugang sicherzustellen, so dass die Ausnahmen von der Verbreitung eng auszulegen und anzuwenden seien. Diese Grundsätze erhielten besondere Bedeutung, wenn der Rat, wie im vorliegenden Fall, als Gesetzgeber tätig werde.

11 Sodann hat das Gericht in den Randnrn. 59 und 60 des angefochtenen Urteils klargestellt, dass der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme von der Verbreitung geschütztes Interesse betreffe, nicht genüge, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen; diese Anwendung könne nur gerechtfertigt sein, wenn der Zugang zu diesem Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret beeinträchtigen könne. Außerdem dürfe diese Gefahr nicht rein hypothetisch sein und müsse bei vernünftiger Betrachtung absehbar sein. Es sei Sache des betreffenden Organs, das spezifische Interesse, das durch die unterbliebene Offenlegung eines Teils des angeforderten Dokuments – vorliegend die Identität der Mitgliedstaaten, die Urheber der Vorschläge seien – geschützt werden solle, gegen das allgemeine Interesse daran abzuwägen, dass dieses Dokument in vollem Umfang zugänglich gemacht werde.

12 In Anwendung dieser Grundsätze prüfte das Gericht in den Randnrn. 68 bis 80 des angefochtenen Urteils den wichtigsten der vom Rat zur Rechtfertigung der nur teilweisen Verbreitung des angeforderten Dokuments angeführten Gründe, nämlich die angebliche Einengung des Handlungsspielraums der Delegationen innerhalb des Rates durch den Umstand, dass die Offenlegung der Identität der für Vorschläge verantwortlichen Mitgliedstaaten zu einem so starken Druck der öffentlichen Meinung auf diese Staaten führe, dass es einer Delegation dieser Staaten nicht mehr möglich wäre, einen Vorschlag zu unterbreiten, der in Richtung einer Beschränkung der Transparenz gehe.

13 Erstens stellte das Gericht in den Randnrn. 69 bis 74 des angefochtenen Urteils zunächst fest, dass gerade der Grundsatz der demokratischen Legitimierung den Urhebern der in dem angeforderten Dokument enthaltenen Vorschläge gebiete, der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen, insbesondere wenn dieses Dokument das Gesetzgebungsverfahren betreffe. Sodann war das Gericht der Auffassung, dass die Offenlegung der Identität der Urheber eines Vorschlags die Delegationen nicht daran hindere, später von diesem Vorschlag abzugehen. Ein Vorschlag diene nämlich unabhängig davon, ob er anonym gemacht worden sei oder nicht, dazu, diskutiert zu werden, und es sei nicht davon auszugehen, dass er nach dieser Diskussion unverändert fortbestehen solle, wenn die Identität seines Urhebers bekannt werde. Die öffentliche Meinung sei durchaus imstande, dieses Merkmal von Vorschlägen im Gesetzgebungsprozess zu verstehen. Ferner könne nicht unterstellt werden, dass die gesamte öffentliche Meinung einer Einschränkung des Grundsatzes der Transparenz ablehnend gegenüberstehe. Schließlich stellte das Gericht fest, dass selbst die nicht genehmigte Verbreitung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess des Rates gehabt habe.

14 Zweitens wies das Gericht in den Randnrn. 75 und 76 des angefochtenen Urteils das Argument des Rates zurück, wonach bei der Beurteilung der mit der Verringerung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten verbundenen Gefahr einer Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses der Umstand berücksichtigt werden müsse, dass die laufenden Beratungen nur vorläufigen Charakter hätten. Nach Auffassung des Gerichts könne die Vorläufigkeit der Beratungen als solche die Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht rechtfertigen, da diese Bestimmung nicht nach dem Stand der Beratungen unterscheide.

15 Drittens trat das Gericht in den Randnrn. 77 und 78 dieses Urteils dem Argument entgegen, dass die besondere Sensibilität der im vorliegenden Fall von den Delegationen der Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschläge zu berücksichtigen sei. Das Gericht wies hierzu darauf hin, dass die in Rede

stehenden Änderungsvorschläge üblicher Bestandteil eines Gesetzgebungsverfahrens seien. Folglich seien sie nicht besonders sensibel in dem Sinne, dass im Fall einer Offenlegung der Identität der Urheber der Vorschläge ein grundlegendes Interesse der Union oder der Mitgliedstaaten verletzt wäre, zumal es im vorliegenden Fall nicht um den Inhalt der Vorschläge der Mitgliedstaaten selbst gehe, sondern nur um die Benennung der Delegationen, die deren Urheber seien. Außerdem war das Gericht der Auffassung, dass es zum Wesen einer demokratischen Debatte gehöre, dass ein Vorschlag zur Abänderung des Vorschlags einer Verordnung Gegenstand sowohl positiver als auch negativer Kommentare seitens der Öffentlichkeit oder der Medien sein könne.

16 Viertens wies das Gericht in Randnr. 79 des angefochtenen Urteils das Argument zurück, dass die ungewöhnliche Länge des Verfahrens zum Erlass der neuen Verordnung über den Zugang zu Dokumenten mit durch die nicht genehmigte Verbreitung geschaffenen Schwierigkeiten für die Verhandlungen zusammenhänge. Tatsächlich könne die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens mit anderen Gründen politischer oder rechtlicher Art erklärt werden.

17 Schließlich wies das Gericht in den Randnrn. 82 und 83 des angefochtenen Urteils das Vorbringen des Rates zurück, mit dem gezeigt werden sollte, dass die Ausführlichkeit der Sitzungsberichte seiner Arbeitsgruppen aufgrund der nicht genehmigten Verbreitung abgenommen habe, insbesondere was die Identifizierung der Delegationen betreffe. Hierzu stellte das Gericht fest, dass sich diese Veränderung auch mit der Erhebung der Klage gegen die streitige Entscheidung durch Access Info erklären ließe. Jedenfalls werde das Fehlen eines Kausalzusammenhangs zwischen der öffentlichen Verbreitung der Identität der Delegationen und der ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses durch ein nach der nicht genehmigten Verbreitung entstandenes Dokument bestätigt, das sich nicht darauf beschränke, die Änderungsvorschläge zum Gesetzestext in anonymisierter Form darzustellen, sondern zumindest in seiner Originalfassung die Identität der Delegationen angebe.

18 Insbesondere auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen gab das Gericht der Klage statt und erklärte die streitige Entscheidung für nichtig.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

19 Mit Beschluss vom 17. Oktober 2011 sind die Tschechische Republik und das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates und ist das Europäische Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge von Access Info zugelassen worden. Mit Beschluss vom 2. Februar 2012 ist die Französische Republik als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

20 Der Rat, die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien und die Französische Republik beantragen,

— das angefochtene Urteil aufzuheben;

— in den Angelegenheiten, die Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittels sind, endgültig zu entscheiden;

— Access Info die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

21 Access Info und das Europäische Parlament beantragen, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

22 Der Rat stützt sein Rechtsmittel im Wesentlichen auf drei Rechtsmittelgründe.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

23 Der Rat, insoweit unterstützt vom Königreich Spanien, macht mit seinem ersten Rechtsmittelgrund geltend, das Gericht habe das sowohl im Primärrecht – Art. 207 Abs. 3 EG und Art. 255 EG, *ratione temporis* anwendbar – als auch im abgeleiteten Recht – sechster Erwägungsgrund und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 – vorgesehene Gleichgewicht zwischen dem erweiterten Zugangsrecht für Dokumente, die in Zusammenhang mit der gesetzgeberischen Tätigkeit der Organe stünden, einerseits und der Notwendigkeit des Schutzes der Effizienz des Entscheidungsprozesses andererseits verkannt. Insbesondere habe das Gericht u. a. in Randnr. 69 des angefochtenen Urteils bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Transparenz des Entscheidungsprozesses ungebührliche und übermäßige Beachtung geschenkt, ohne die mit dessen Effizienz in Zusammenhang stehenden Anforderungen in irgendeiner Weise zu berücksichtigen.

24 Konkret macht der Rat, insoweit unterstützt von der Tschechischen Republik, der Hellenischen Republik und dem Königreich Spanien, geltend, dass sein Gesetzgebungsverfahren sehr fließend sei und eine hohe Flexibilität seitens der Mitgliedstaaten erfordere, so dass diese einen ursprünglichen Standpunkt ändern könnten, um auf diese Weise die Möglichkeit zu erhöhen, zu einer Einigung zu gelangen. Um „Raum für Verhandlungen“ sicherzustellen und somit die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens zu bewahren, sei es erforderlich, den Mitgliedstaaten bereits von den ersten Verfahrensstadien an einen größtmöglichen Handlungsspielraum in den Gesprächen zu garantieren. Dieser Handlungsspielraum würde jedoch verringert, wenn die Identität der Delegationen zu früh im Verfahren offengelegt würde, da dies zur Folge hätte, dass ein Druck der öffentlichen Meinung entstünde, der den Delegationen die Beweglichkeit nähme, die erforderlich sei, um die Effizienz des Entscheidungsprozesses des Rates sicherzustellen.

25 Die Tschechische Republik und das Königreich Spanien fügen insoweit hinzu, dass im vorliegenden Fall die Offenlegung der Identität der Delegationen zur Erreichung des Ziels der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht erforderlich sei. Der vollständige Zugang zum Inhalt des angeforderten Dokuments reiche nämlich aus, um eine demokratische Diskussion über die Fragen, die dieses Dokument betreffe, zu gewährleisten. Darüber hinaus die Identität der Delegationen offenzulegen, hätte lediglich zur Folge gehabt, dass Druck nicht auf den Rat, sondern auf die Mitgliedstaaten hätte ausgeübt werden können.

26 Access Info erwidert, dass der Rat nach dem Wortlaut seines ersten Rechtsmittelgrundes nur drei Randnummern des angefochtenen Urteils rüge, nämlich zum einen die Randnrn. 57 und 58 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht nur die einschlägige Rechtsprechung wiedergegeben habe, und zum anderen Randnr. 69 dieses Urteils, in der das Gericht, wie Access Info, insoweit unterstützt vom Parlament, geltend macht, gerade eine Interessenabwägung zwischen den Anforderungen der Transparenz und des Schutzes des Entscheidungsprozesses vorgenommen habe, indem es festgestellt habe, dass die Offenlegung der Identität der betreffenden Mitgliedstaaten im vorliegenden Fall nicht geeignet gewesen sei, den Entscheidungsprozess des Rates zu beeinträchtigen.

Würdigung durch den Gerichtshof

27 Zur Entscheidung über diesen Rechtsmittelgrund ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 nach ihrem ersten Erwägungsgrund dem Willen Rechnung trägt, der in Art. 1 Abs. 2 EUV seinen Ausdruck gefunden hat, dass dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Nach dem zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung knüpft das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe an deren demokratischen Charakter an (Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-527/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 34; vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Randnr. 68, sowie vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, Slg. 2011, I-6237, Randnr. 72).

28 Deshalb soll die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe gewähren (Urteile Schweden und Turco/Rat, Randnr. 33, Schweden u. a./API und Kommission, Randnr. 69, sowie Schweden/MyTravel und Kommission, Randnr. 73).

29 Dieses Recht unterliegt zwar bestimmten Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen. Insbesondere sieht die Verordnung im Einklang mit ihrem elften Erwägungsgrund in Art. 4 eine Ausnahmeregelung vor, wonach die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern können, falls durch dessen Verbreitung eines der mit dieser Vorschrift geschützten Interessen beeinträchtigt würde (vgl. Urteile vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 62, Schweden u. a./API und Kommission, Randnrn. 70 und 71, sowie Schweden/MyTravel und Kommission, Randnr. 74).

30 Diese Ausnahmen sind aber, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden (Urteile Sison/Rat, Randnr. 63, Schweden und Turco/Rat, Randnr. 36, Schweden u. a./API und Kommission, Randnr. 73, sowie Schweden/MyTravel und Kommission, Randnr. 75).

31 Zum einen muss das betreffende Organ daher, wenn es beschließt, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Übermittlung bei ihm beantragt wurde, grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem bei vernünftiger Betrachtung absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (Urteil Schweden/My Travel und Kommission, Randnr. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

32 Zum anderen muss ein Organ bei der Anwendung einer der Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments abwägen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System (Urteil Schweden und Turco/Rat, Randnr. 45).

33 Außerdem hat der Gerichtshof auch festgestellt, dass diese Erwägungen ersichtlich von ganz besonderer Bedeutung sind, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt, wonach gerade in einem solchen Fall ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten zu gewähren ist. Transparenz in dieser Hinsicht trägt zur Stärkung der Demokratie bei, indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen,

auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können (Urteil Schweden und Turco/Rat, Randnr. 46).

34 Im Licht dieser Grundsätze ist der erste Rechtsmittelgrund zu prüfen, mit dem der Rat im Wesentlichen geltend macht, das Gericht habe die mit dem Schutz seines Entscheidungsverfahrens in Zusammenhang stehenden Anforderungen völlig unberücksichtigt gelassen.

35 Festzustellen ist, dass das Gericht in Randnr. 69 des angefochtenen Urteils in Einklang mit der in Randnr. 30 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung gerade darauf hingewiesen hat, dass der Zugang der Öffentlichkeit zum vollständigen Inhalt der Dokumente des Rates den Grundsatz darstelle und dass es Ausnahmen von diesem Grundsatz gebe, die eng auszulegen und strikt anzuwenden seien.

36 Entgegen der Behauptung des Rates hat das Gericht die mit der Effizienz des Entscheidungsprozesses in Zusammenhang stehenden Anforderungen berücksichtigt. Es hat nämlich in den Randnrn. 69 bis 83 des angefochtenen Urteils eine eingehende Prüfung der Argumente vorgenommen, die der Rat für die Anwendung der Ausnahme in Bezug auf den Schutz des Entscheidungsprozesses des betreffenden Organs im vorliegenden Fall vorgebracht hat.

37 Somit hat das Gericht das Gleichgewicht zwischen dem Transparenzgrundsatz und der Wahrung der Effizienz des Entscheidungsprozesses des Rates keineswegs verkannt und gemäß den in den Randnrn. 31 bis 33 des vorliegenden Urteils dargestellten Grundsätzen sämtliche Argumente auf ihre Stichhaltigkeit geprüft, die der Rat zur Rechtfertigung der Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall vorgebracht hat.

38 Erst nach der Prüfung dieser Argumente und der Feststellung, dass keines davon habe belegen können, dass die Verbreitung von Angaben zur Identität der fraglichen Mitgliedstaaten zur konkreten Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des mit der in Rede stehenden Ausnahme geschützten Interesses geführt hätte, ist das Gericht in Randnr. 84 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rat gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen habe, indem er sich in der streitigen Entscheidung der Verbreitung dieser Angaben widersetzt habe.

39 Im Übrigen ist, soweit die Rüge des Rates dahin verstanden werden könnte, dass damit die vom Gericht vorgenommene Würdigung dieser Argumente in Frage gestellt werden soll, festzustellen, dass der Rat zur Stützung des vorliegenden Rechtsmittelgrundes keinen Gesichtspunkt vorbringt, der darauf abzielte, die Feststellung des Gerichts zu widerlegen, wonach die Argumente des Rates im ersten Rechtszug nicht hinreichend untermauert waren, um zu belegen, dass die Verbreitung der Angaben in Bezug auf die Identität der fraglichen Mitgliedstaaten zu einer konkreten Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses des Rates geführt hätte.

40 Was schließlich das Vorbringen der Tschechischen Republik und des Königreichs Spanien betrifft, die Offenlegung der Identität der Delegationen sei nicht erforderlich gewesen, um das Ziel der Verordnung Nr. 1049/2001 zu erreichen, genügt die Feststellung, dass, wie in Randnr. 28 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, Art. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten gewähren soll. Im Licht dieses Grundsatzes hat das Gericht zu Recht in Randnr. 69 des angefochtenen Urteils klargestellt, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 darauf abzielt, den Zugang der Öffentlichkeit zum vollständigen Inhalt der Dokumente des Rates – im vorliegenden Fall einschließlich der Identität der Urheber der verschiedenen Vorschläge – sicherzustellen, und dass der vollständige Zugang zu diesen Dokumenten nur auf der Grundlage der in dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen von diesem Recht eingeschränkt werden kann, die ihrerseits mit einer konkreten Gefahr einer Beeinträchtigung der mit ihnen geschützten Interessen

begründet werden müssen. Da das Gericht im vorliegenden Fall das Bestehen einer solchen Gefahr verneint hat, kann ein teilweiser Zugang zum angeforderten Dokument nicht als ausreichend für die Erreichung des mit dieser Verordnung verfolgten Ziels angesehen werden.

41 Der erste Rechtsmittelgrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

Zum dritten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

42 Mit seinem dritten Rechtsmittelgrund, der an zweiter Stelle zu prüfen ist und der aus drei Teilen besteht, wirft der Rat dem Gericht mehrere Rechtsfehler vor, die dieses zu der Feststellung hätten gelangen lassen, dass der Rat die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung seines Entscheidungsprozesses nicht „in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hinreichend" nachgewiesen habe.

43 Mit dem ersten Teil seines dritten Rechtsmittelgrundes rügt der Rat, unterstützt von der Hellenischen Republik und dem Königreich Spanien, das Gericht habe in den Randnrn. 73 und 74 des angefochtenen Urteils den Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung des durch die fragliche Ausnahmeregelung geschützten Interesses verlangt. Für die Zwecke der Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 reiche aber, so der Rat, die bloße Gefahr einer Beeinträchtigung aus, um den Rückgriff auf diese Ausnahme zu rechtfertigen, so dass das Organ, an das ein Zugangsantrag gerichtet werde, nur nachzuweisen habe, dass eine Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sich aus der Verbreitung dieses Dokuments eine Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses dieses Organs ergebe.

44 Access Info und das Europäische Parlament wenden ein, das Gericht habe vom Rat nicht den Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses verlangt, sondern sich in den Randnrn. 73 und 74 auf die Prüfung beschränkt, ob – wie vom Rat selbst vorgebracht worden sei – der Entscheidungsprozess dieses Organs aufgrund der nicht genehmigten Verbreitung tatsächlich und konkret beeinträchtigt worden sei.

45 Mit dem zweiten Teil seines dritten Rechtsmittelgrundes vertritt der Rat, dem sich insoweit die Hellenische Republik anschließt, die Auffassung, das Gericht habe in Randnr. 76 des angefochtenen Urteils im Rahmen der Prüfung der Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses durch die Offenlegung der Identität der Delegationen die Bedeutung des Standes der Diskussionen nicht gebührend berücksichtigt. Würde man ein Recht der Öffentlichkeit auf Einblick in sämtliche vorbereitenden Arbeiten während des Entscheidungsprozesses anerkennen, würde dies nach Auffassung des Rates die Delegationen davon abhalten, ihren Standpunkt im Anfangsstadium des Verfahrens zum Ausdruck zu bringen. Angesichts der Besonderheiten, die mit der Funktionsweise des Rates verbunden seien, hätten diese Standpunkte, insbesondere wenn sie technische Vorgänge beträfen, häufig einen sondierenden Charakter und gäben nicht notwendigerweise die genaue und endgültige Position der Mitgliedstaaten wieder, aus denen diese Delegationen kämen, so dass sich diese Meinungen im Lauf des Verfahrens ändern könnten. Die Anerkennung eines Einsichtsrechts ab diesem einleitenden Verfahrensstadium hätte zur Folge, dass die Delegationen ihren Standpunkt erst dann zum Ausdruck brächten, wenn sie von ihren jeweiligen nationalen Regierungen eine Verhandlungsposition erhalten hätten; dies könne dazu führen, dass der Gesetzgebungsprozess unflexibler würde.

46 In Erwiderung auf dieses Vorbringen macht Access Info zunächst geltend, dass der Rat nicht ausgeführt habe, worin die angeblichen Besonderheiten seines Entscheidungsprozesses bestünden. Sodann habe der Rat das Argument in Bezug auf die angebliche Beeinträchtigung der Möglichkeit für die Delegationen der Mitgliedstaaten, ihren Standpunkt im Laufe des Verfahrens zu ändern, erst im

Rechtsmittelverfahren vorgebracht. Jedenfalls sei, wie das Gericht in Randnr. 76 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, der Stand der Verhandlungen kein in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 genanntes Kriterium für die Anwendung der Ausnahme vom Zugangsrecht. Dieser Gesichtspunkt könne zwar für die Beurteilung der Gefahr einer Beeinträchtigung des von dieser Bestimmung geschützten Interesses berücksichtigt werden. Die Identifizierung der Delegationen, die im Anfangsstadium der Beratungen Vorschläge vorlegten, sei aber nicht geeignet, diese Delegationen an einer späteren Änderung ihres Standpunkts zu hindern. Schließlich führt Access Info aus, dass gerade im Anfangsstadium des Verfahrens die größtmögliche Transparenz bestehen müsse. Wenn die Beratungen bereits stattgefunden hätten und Kompromisse gefunden worden seien, wären Transparenz und öffentliche Diskussion nämlich nicht mehr von Nutzen.

47 Mit dem dritten Teil seines dritten Rechtsmittelgrundes macht der Rat im Wesentlichen geltend, das Gericht habe entgegen den in Randnr. 69 des Urteils Schweden und Turco/Rat aufgestellten Anforderungen in den Randnrn. 72 und 79 bis 83 des angefochtenen Urteils den sensiblen Charakter des angeforderten Dokuments bei der Beurteilung der durch die vollständige Verbreitung dieses Dokuments erzeugten Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses nicht gebührend berücksichtigt. Der sensible Charakter dieses Dokuments ergebe sich im vorliegenden Fall daraus, dass sich die fraglichen Vorschläge auf die Ausnahmen vom Transparenzgrundsatz bezogen hätten, die in die neue Verordnung über den Zugang zu Dokumenten aufgenommen werden sollten. Der sensible Charakter dieser Fragen werde im Übrigen zum einen durch den Umstand, dass sich die Unionsgerichte vor Kurzem zur Auslegung dieser Ausnahmen geäußert hätten, und zum anderen durch die Diskussionen und den Druck der öffentlichen Meinung infolge dieser Fragen bestätigt.

48 Zur Stützung dieses Teils seines Rechtsmittelgrundes bringt der Rat mehrere Argumente vor. Zunächst macht er geltend, das Urteil Schweden und Turco/Rat erlaube es dem Organ, sich auf die Ausnahmeregelung gemäß Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu berufen, wenn das angeforderte Dokument einen besonders sensiblen Charakter habe. Das Gericht habe diese Bestimmung aber in Randnr. 78 des angefochtenen Urteils dahin ausgelegt, dass sie nur anwendbar sei, wenn ein grundlegendes Interesse der Union oder der Mitgliedstaaten in Frage stehe. Eine solche Auslegung sei weder durch den Wortlaut dieser Bestimmung oder anderer Teile der Verordnung noch durch das Urteil Schweden und Turco/Rat selbst gedeckt. Im Übrigen mache es diese Auslegung in Verbindung mit den hohen Beweisanforderungen, die das Gericht für den Nachweis dieses Schadens verlange, beinahe unmöglich, diese Bestimmung in Anspruch zu nehmen.

49 Um den sensiblen Charakter der in Rede stehenden Fragen noch zu unterstreichen, wirft der Rat sodann dem Gericht vor, einen Fehler begangen zu haben, indem es in Randnr. 79 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die ungewöhnliche Dauer des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens rechtlichen und politischen Gründen in Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, den Wahlen zum Parlament und dem Amtsantritt einer neuen Kommission geschuldet sei. Bezug nehmend auf bestimmte bei den Modalitäten der Erstellung von Dokumenten seiner Arbeitsgruppen ab dem zweiten Halbjahr 2008 – d. h. nach der nicht genehmigten Verbreitung – eingetretene Änderungen behauptet der Rat, in Wirklichkeit sei diese Verzögerung zumindest zum Teil durch die Tatsache verursacht worden, dass die Beratungen nach der nicht genehmigten Verbreitung weniger ausführlich und frei gewesen seien, was zu einem Effizienzverlust des Entscheidungsprozesses innerhalb des Organs geführt habe.

50 Schließlich liege die Blockade des fraglichen Gesetzgebungsvorgangs zumindest zum Teil auch darin begründet, dass die Mitgliedstaaten gerade aufgrund der nicht genehmigten Verbreitung große Schwierigkeiten gehabt hätten, sich von ihren ursprünglichen Verhandlungspositionen zu lösen. Insbesondere die Delegationen der Mitgliedstaaten, die Änderungen hätten vorschlagen wollen, die von der öffentlichen Meinung als das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang beschränkend aufgefasst werden könnten, hätten sich insoweit zurückgehalten. Das Gericht habe solche nachteiligen Auswirkungen der nicht genehmigten Verbreitung auf den Entscheidungsprozess des Rates zu Unrecht nicht anerkannt. Zum einen habe das Gericht einen Fehler begangen, indem es in Randnr. 72

des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass ein solches Vorbringen unbegründet sei, weil einer der fraglichen, nach der nicht genehmigten Verbreitung unterbreiteten Vorschläge das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang einschränke, obwohl dieser Vorschlag entgegen den Ausführungen des Gerichts nicht von der Delegation eines Mitgliedstaats, sondern von der Kommission selbst unterbreitet worden sei. Zum anderen habe das Gericht in den Randnrn. 82 und 83 des angefochtenen Urteils die vom Rat vorgelegten Unterlagen zur Erläuterung der geringeren Ausführlichkeit der Berichte des fraglichen Vorgangs und betreffend die namentliche Identifizierung der Delegationen in den Arbeitsgruppen zu Unrecht zurückgewiesen. Während das Gericht diesen Umstand mit der Erhebung der Klage bei ihm erklärt habe, ist diese Änderung nach Auffassung des Rates aufgrund des sensiblen Charakters der in Rede stehenden Fragen gerade auf die nicht genehmigte Verbreitung zurückzuführen. Der Rat veranschaulicht diese abnehmende Ausführlichkeit, indem er einen Bericht der in Rede stehenden Arbeitsgruppe von Juli 2009 anführt, in dem die Identitäten der Delegationen nicht mehr angegeben, sondern Wendungen wie „eine Reihe von Delegationen“ und „andere Delegationen“ verwendet worden seien.

51 Access Info erwidert erstens, dass das Gericht auf Situationen, in denen ein „grundlegendes Interesse der Union oder ihrer Mitgliedstaaten“ in Frage stehe, nur Bezug genommen habe, um ein Beispiel für eine Situation zu geben, in der eine Frage als „besonders sensibel“ angesehen werden könne, ohne damit festzustellen, dass nur solche Situationen als sensibel angesehen werden könnten. Zweitens enthalte das angeforderte Dokument im Gegensatz zu dem Dokument, um das es in der Rechtssache gegangen sei, in der das Urteil Schweden und Turco/Rat ergangen sei, keine Rechtsgutachten, sondern nur Änderungsvorschläge zu einem Gesetzgebungsvorschlag. Drittens habe der Rat seine Weigerung nicht ausführlich begründet, obwohl dies nach dem Urteil Schweden und Turco/Rat verlangt werde.

52 Access Info ist der Ansicht, dass darüber hinaus der dritte Teil des dritten Rechtsmittelgrundes des Rates für unzulässig erklärt werden müsse, da er die Beurteilung des Gerichts in Bezug auf den sensiblen Charakter des angeforderten Dokuments und in Bezug auf die Gründe, die eine ungewöhnlich lange Dauer des in Rede stehenden Gesetzgebungsverfahrens gerechtfertigt hätten, in Frage stelle. Jedenfalls vertritt Access Info, im Wesentlichen unterstützt vom Parlament, die Ansicht, dass erstens der Rat den sensiblen Charakter der Fragen, die Gegenstand des angeforderten Dokuments seien, mit dem Umstand begründe, dass diese Fragen eine öffentliche Debatte nach sich zögen und Gegenstand der Rechtsprechung der Unionsgerichte seien. Der Rat habe aber seine diesbezüglichen Behauptungen nicht belegt. Außerdem betreffe ein großer Teil der Gesetzgebungsverfahren Fragen, die zu Druck von Seiten von Interessengruppen oder Diskussionen in den Medien führen könnten. Allerdings sei dies gerade mit Transparenz und Demokratie verbunden und belege nicht den sensiblen Charakter einer Frage, der die vertrauliche Behandlung eines Dokuments wie des angeforderten rechtfertige. Wenn im Übrigen die geprüften Fragen derart sensibel seien, hätten nicht nur die Identitäten der Mitgliedstaaten, sondern auch der Inhalt der Vorschläge nicht verbreitet werden dürfen. Zweitens tritt Access Info dem Vorbringen des Rates entgegen, dass die ungewöhnliche Verzögerung im fraglichen Gesetzgebungsverfahren durch die nicht genehmigte Verbreitung verursacht worden sei. In Wirklichkeit könne die Verzögerung ebenso gut mit dem Fehlen einer politischen Einigung zwischen Rat und Parlament über die Änderung der Verordnung erklärt werden. Drittens bestreitet Access Info, dass die nicht genehmigte Verbreitung zu Änderungen in der Detailliertheit der Berichte der Arbeitsgruppen geführt habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

53 Der erste Teil des dritten Rechtsmittelgrundes des Rates beruht auf einem Fehlverständnis des angefochtenen Urteils.

54 Das Gericht hat nämlich in Randnr. 59 dieses Urteils zu Recht klargestellt, dass die Anwendung der Ausnahmen vom Zugangsrecht gerechtfertigt ist, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses besteht, wobei diese Gefahr bei vernünftiger Betrachtung absehbar sein muss und nicht rein hypothetisch sein darf.

55 Um zu prüfen, ob im vorliegenden Fall eine solche Gefahr bestand, hat das Gericht zunächst in den Randnrn. 70 bis 72 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass der Rat nicht die Prämisse nachgewiesen habe, auf die er sein Vorbringen gestützt habe, nämlich den Umstand, dass die Offenlegung der Identität der Delegationen zur Folge habe, dass der von der Öffentlichkeit ausgeübte Druck so stark sei, dass es den Delegationen nicht mehr möglich sei, einen Vorschlag in Richtung einer Begrenzung der Transparenz zu unterbreiten. Angesichts des Fehlens eines solchen Nachweises hat das Gericht zu Recht festgestellt, dass die Offenlegung der Identitäten der Delegationen, die solche Vorschläge zu unterbreiten wünschten, nicht geeignet sei, den Entscheidungsprozess des Rates zu beeinträchtigen.

56 Sodann hat das Gericht in den Randnrn. 73 und 74 des angefochtenen Urteils, das – in Randnr. 50 dieses Urteils in vom Rat unbeanstandeter Weise zusammengefasste – Vorbringen geprüft, dass sich die nicht genehmigte Verbreitung „nachteilig auf die Aufrichtigkeit und Vollständigkeit der Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates ausgewirkt habe, wodurch die Delegationen daran gehindert worden seien, unterschiedliche Lösungen oder Abänderungen ins Auge zu fassen, um zu einer Annäherung der Standpunkte in den strittigsten Fragen zu gelangen“.

57 Das Gericht hat sich aber in diesen Randnrn. 73 und 74 darauf beschränkt, über diesen Klagegrund zu entscheiden, und festgestellt, dass diese Offenlegung entgegen den Behauptungen des Rates im vorliegenden Fall nicht geeignet gewesen sei, den Entscheidungsprozess dieses Organs zu beeinträchtigen.

58 Daher ist der erste Teil des dritten Rechtsmittelgrundes als unbegründet zurückzuweisen.

59 Was den zweiten Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes betrifft, wonach das Gericht bei der Beurteilung der Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses des Rates durch die vollständige Offenlegung der Positionen der Delegationen die Bedeutung des Standes der Diskussionen nicht berücksichtigt habe, ist festzustellen, dass auch dieser Teil des Rechtsmittelgrundes von einem fehlerhaften Verständnis des angefochtenen Urteils ausgeht.

60 Das Gericht hat nämlich in Randnr. 76 dieses Urteils ausgeführt, dass die Vorläufigkeit der Beratungen als solche die Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht rechtfertigen könne. Somit hat das Gericht, nachdem es ausgeschlossen hatte, dass die anderen Argumente des Rates geeignet seien, die Gefahr einer Beeinträchtigung seines Entscheidungsprozesses nachzuweisen, zu Recht festgestellt, dass der Umstand allein, dass der Antrag auf Verbreitung in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens gestellt worden sei, nicht ausreiche, um die Anwendung dieser Ausnahme zuzulassen.

61 Folglich ist der zweite Teil unbegründet.

62 Was schließlich den dritten Teil des dritten Rechtsmittelgrundes des Rates betrifft, ist erstens darauf hinzuweisen, dass das Gericht sich bei seiner Feststellung in Randnr. 78 des angefochtenen Urteils, dass die Fragen, um die es im angeforderten Dokument gehe, nicht besonders sensibel seien, nicht auf das Urteil Schweden und Turco/Rat bezogen hat, und dies zu Recht, da Randnr. 69 jenes Urteils, auf die sich dieser Teil des Rechtsmittelgrundes stützt, nur ganz spezielle Dokumente betrifft, nämlich Rechtsgutachten. Im vorliegenden Fall wurde das angeforderte Dokument im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt, und es fällt auch in keine der Kategorien von Dokumenten, bei denen die Verordnung Nr. 1049/2001 ein Interesse anerkennt, das besonders schützenswert wäre, wie die der Rechtsgutachten.

63 Selbst wenn man annimmt, das Gericht habe zu Unrecht die Ansicht vertreten, dass es sich bei dem Kriterium, mit dessen Anwendung die besondere Sensibilität eines Dokuments nachgewiesen werden könne, um das der Gefahr handele, dass die Verbreitung dieses Dokuments ein grundlegendes Interesse der Union oder der Mitgliedstaaten in Frage stelle, ist jedenfalls festzustellen, dass das Gericht in Randnr. 77 des angefochtenen Urteils die besondere Sensibilität des angeforderten Dokuments im vorliegenden Fall nicht auf der Grundlage dieses Kriteriums verneint hat. Hierzu hat es nämlich ausgeführt, dass die verschiedenen Abänderungs- oder Neufassungsvorschläge der vier Delegationen der Mitgliedstaaten, über die im angeforderten Dokument berichtet werde, üblicher Bestandteil eines Gesetzgebungsverfahrens seien. Das bedeutet, dass sie nicht nur nach dem Kriterium betreffend die Gefährdung eines grundlegenden Interesses der Union oder der Mitgliedstaaten nicht als besonders sensibel angesehen werden konnten, sondern nach jeglichem Kriterium.

64 Folglich rügt der Rat zu Unrecht, das Gericht habe die besondere Sensibilität des angeforderten Dokuments verkannt.

65 Was zweitens die anderen vom Rat zur Stützung des dritten Teils des dritten Rechtsmittelgrundes vorgebrachten Argumente betrifft, ist an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu erinnern, wonach gemäß Art. 256 AEUV und Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs allein das Gericht dafür zuständig ist, die Tatsachen festzustellen – sofern sich nicht aus den Prozessakten ergibt, dass seine Feststellungen tatsächlich falsch sind – und sie zu würdigen. Hat das Gericht die Tatsachen festgestellt oder gewürdigt, so ist der Gerichtshof gemäß Art. 256 AEUV zur Kontrolle der rechtlichen Qualifizierung dieser Tatsachen und der Rechtsfolgen, die das Gericht aus ihnen gezogen hat, befugt. Der Gerichtshof ist somit nicht für die Feststellung der Tatsachen zuständig und grundsätzlich nicht befugt, die Beweise zu prüfen, auf die das Gericht seine Feststellungen gestützt hat. Diese Beurteilung ist somit, sofern die Beweismittel nicht verfälscht werden, keine Rechtsfrage, die als solche der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt (vgl. u. a. Urteil vom 19. März 2009, Archer Daniels Midland/Kommission, C-510/06 P, Slg. 2009, I-1843, Randnr. 105, sowie Beschluss vom 10. November 2011, Agapiou Joséphidès/Kommission und EACEA, C-626/10 P, Randnr. 107).

66 Mit seinem Vorbringen, das Gericht habe die ungewöhnlich lange Dauer des betreffenden Verfahrens zu Unrecht auf rechtliche und politische Gründe in Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, den Wahlen zum Parlament und dem Amtsantritt einer neuen Kommission zurückgeführt, zielt der Rat, der keine Verfälschung von Beweismitteln geltend macht, aber darauf ab, die Würdigung des Gerichts in Frage zu stellen, wonach die ungewöhnliche Dauer des Gesetzgebungsverfahrens nicht den Schwierigkeiten geschuldet sei, die die Verbreitung der Angaben zur Identität der Urheber der Vorschläge mit sich gebracht habe, sondern diesen rechtlichen und politischen Gründen, wie im Übrigen der Rat selbst geltend macht, wie aus Randnr. 46 des angefochtenen Urteils hervorgeht.

67 Auch in Bezug auf die angeblichen Folgen der nicht genehmigten Verbreitung für den Entscheidungsprozess des Rates will dieses Organ nur, ohne klar eine Verfälschung von Beweismitteln geltend zu machen, zum einen die Würdigung rügen, die das Gericht in Randnr. 72 des angefochtenen Urteils in Bezug auf ein Beweismittel – die veröffentlichte Fassung eines Dokuments mit schriftlichen Vorschlägen der Delegationen in Bezug auf das in Rede stehende Gesetzgebungsverfahren, nämlich das Dokument Nr. 9716/09 vom 11. Mai 2009 – vorgenommen hat, indem es daraus ableitete, dass diese Verbreitung entgegen dem Vorbringen des Rates im ersten Rechtszug die Delegationen nicht daran gehindert habe, Vorschläge in Richtung auf eine Begrenzung der Transparenz zu unterbreiten. Zum anderen stellt der Rat die Würdigung in Frage, die das Gericht in den Randnrn. 82 und 83 des angefochtenen Urteils in Bezug auf ein anderes Beweismittel – nämlich das Dokument 10859/1/09 REV 1 – vorgenommen hat, aus dem das Gericht geschlossen hat, dass sich die Praxis des Rates im Anschluss an die nicht genehmigte Verbreitung insoweit geändert habe, als Angaben zur Identifizierung der Mitgliedstaaten, die Stellungnahmen und Vorschläge zum Vorschlag der

Kommission vorgelegt hätten, fortan unterblieben seien, und dass eine solche Änderung sich damit erklären lasse, dass Access Info eine Klage erhoben habe, mit der sie die Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung bestreite.

68 Folglich ist, da diese zuletzt angeführten Argumente unzulässig sind, der dritte Rechtsmittelgrund als teilweise unzulässig und teilweise unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

69 Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund macht der Rat im Wesentlichen geltend, dass die Begründung des Gerichts gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs verstoße, nach der die Organe allgemeine Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Kategorien von Dokumenten anführen könnten. Die streitige Entscheidung enthalte nämlich, wie auch die Hellenische Republik geltend macht, allgemeine Erwägungen zur Frage, warum das angeforderte Dokument nicht habe verbreitet werden dürfen, sowie die Gründe, aus denen diese Erwägungen tatsächlich auf das angeforderte Dokument anwendbar seien. Somit habe der Rat seine Prüfung nicht auf die Art des Dokuments beschränkt, sondern seine Weigerung auf detaillierte Erläuterungen zum sensiblen Charakter der behandelten Fragen und zu der Tatsache gestützt, dass diese im Rahmen von Beratungen behandelt worden seien, die dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorausgegangen seien.

70 Access Info macht zunächst geltend, dass der zweite Rechtsmittelgrund auf keinen konkreten Punkt des angefochtenen Urteils Bezug nehme und dass er deshalb unzulässig und unschlüssig sei. Jedenfalls, so Access Info, insoweit unterstützt vom Parlament, habe der Rat weder in seinem Rechtsmittel noch in der streitigen Entscheidung genau angegeben, auf welche allgemeine Vermutung seine Zugangsverweigerung im vorliegenden Fall gestützt gewesen sei. Im Übrigen begründe entgegen den Anforderungen der einschlägigen Rechtsprechung keine Bestimmung des Unionsrechts und kein allgemeiner Rechtsgrundsatz eine allgemeine Vermutung, dass Dokumente wie das angeforderte Dokument vertraulich seien, zumal dieses Dokument zu einem Verfahren mit Gesetzgebungscharakter gehöre.

Würdigung durch den Gerichtshof

71 Vorab ist festzustellen, dass dieser Rechtsmittelgrund entgegen dem Vorbringen von Access Info zulässig ist. Denn es trifft zu, dass der Rat keinen konkreten Punkt des angefochtenen Urteils identifiziert, der einen Rechtsfehler enthalten soll, aber aus dem Vorbringen zur Stützung dieses Rechtsmittelgrundes ergibt sich eindeutig, dass der Rat dem Gericht vorwirft, nicht berücksichtigt zu haben, dass er die Verweigerung des Zugangs zum angeforderten Dokument mit einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit begründen dürfe, die sich auf allgemeine Erwägungen stütze.

72 Was die Begründetheit betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung zwar, um die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument zu rechtfertigen, grundsätzlich nicht genügt, dass dieses Dokument im Zusammenhang mit einer Tätigkeit oder einem Interesse im Sinne des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 steht, so dass das betroffene Organ auch erläutern muss, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine Ausnahme nach diesem Artikel geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte; es steht dem betreffenden Organ jedoch frei, sich insoweit auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten der gleichen Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (Urteile Schweden und Turco/Rat, Randnr. 50, vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Slg. 2010, I-5885, Randnr. 54, sowie vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, Randnr. 57).

73 In einem solchen Fall obliegt es aber dem betreffenden Organ, genauer darzulegen, auf welche allgemeinen Erwägungen es die Vermutung stützt, dass die Verbreitung dieser Dokumente eines der durch die Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigen würde, und zwar ohne dass es verpflichtet wäre, eine konkrete Beurteilung des Inhalts der einzelnen Dokumente vorzunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden u. a./API und Kommission, Randnr. 76).

74 Im vorliegenden Fall ist aber, selbst wenn man davon ausgeht, der Rat hätte im ersten Rechtszug geltend gemacht, dass er den Zugang zu einem Dokument wie dem angeforderten Dokument auf der Grundlage einer Vermutung habe verweigern dürfen, die sich auf die in Randnr. 43 des angefochtenen Urteils angeführten Erwägungen in Bezug auf die Notwendigkeit der Wahrung des Handlungsspielraums der Delegationen in den vorläufigen Beratungen zum Gesetzgebungsvorschlag der Kommission stützt, darauf hinzuweisen, dass erstens das Gericht in den Randnrn. 70 bis 79 des angefochtenen Urteils diese Erwägungen geprüft und in Randnr. 80 dieses Urteils festgestellt hat, dass sie nicht ausreichten, um die Anwendung der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu begründen. Zweitens ist festzustellen, dass der Rat mit seinem dritten Rechtsmittelgrund vergeblich versucht hat, diese Beurteilung in Frage zu stellen, da dieser Rechtsmittelgrund keinen Erfolg hatte.

75 Demnach kann der Rat nicht mit Erfolg geltend machen, dass er den Zugang zum angeforderten Dokument auf der Grundlage einer auf derartige Erwägungen gestützten Vermutung habe verweigern dürfen.

76 Nach alledem gehen die Argumente ins Leere, mit denen dargetan werden sollte, dass das Gericht die Gründe, aus denen der Rat zu der Auffassung gelangt sei, dass diese allgemeinen Erwägungen im vorliegenden Fall auf das angeforderte Dokument anwendbar seien, nicht berücksichtigt habe.

77 Der zweite Rechtsmittelgrund ist damit als unbegründet zurückzuweisen.

78 Nach alledem ist das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Kosten

79 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß Art. 184 Abs. 1 der Verfahrensordnung auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

80 Da das Rechtsmittel des Rates zurückgewiesen worden ist, ist er gemäß dem Antrag von Access Info dazu zu verurteilen, neben seinen eigenen Kosten die Kosten von Access Info zu tragen.

81 Die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik und das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.

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

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten von Access Info Europe.

3. Die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik und das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften