

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

10. Oktober 2001 *

In der Rechtssache T-111/00

British American Tobacco International (Investments) Ltd, London (Vereinigtes
Königreich), Prozessbevollmächtigter: S. Crosby, Solicitor,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch U. Wölker und
X. Lewis als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission, mit der ein Antrag auf Zugang zu bestimmten Protokollen des Verbrauchsteuerausschusses teilweise zurückgewiesen wurde,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf sowie der Richter M. Vilaras und N. J. Forwood,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. März 2001,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Am 6. Dezember 1993 verabschiedeten die Kommission und der Rat einen gemeinsamen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. L 340, S. 41, im Folgenden: Verhaltenskodex).

- 2 Zu dessen Anwendung erließ die Kommission am 8. Februar 1994 den Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58). In Artikel 1 dieses Beschlusses nimmt die Kommission den Verhaltenskodex, der im Anhang beigefügt ist, förmlich an.
- 3 Im Verhaltenskodex wird der folgende allgemeine Grundsatz aufgestellt:

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

- 4 Die Umstände, auf die sich ein Organ berufen kann, um die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten zu rechtfertigen, werden im Verhaltenskodex unter der Überschrift „Regelung der Ausnahmen“ wie folgt aufgezählt:

„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, 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.“

5 Artikel 24 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. L 76, S. 1) in der Fassung des Artikels 1 Nummer 11 der Richtlinie 94/74/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 (ABl. L 365, S. 46) sieht vor:

„(1) Die Kommission wird von einem Verbrauchsteuerausschuss (nachstehend ‚Ausschuss‘ genannt) unterstützt. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen; den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission.

Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

(2) Die zur Anwendung der Artikel 5, 7, 15b, 18, 19 und 23 erforderlichen Maßnahmen werden nach dem Verfahren der Absätze 3 und 4 getroffen.

(3) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme kommt mit der in Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages vorgesehenen Mehrheit zustande. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(4) a) Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

b) Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten von seiner Befassung an keine Maßnahmen beschlossen, so werden die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Kommission erlassen, es sei denn, der Rat hat sich mit einfacher Mehrheit gegen die genannten Maßnahmen ausgesprochen.

(5) Über die Maßnahmen nach Absatz 2 hinaus prüft der Ausschuss die von seinem Vorsitzenden von sich aus oder auf Ersuchen des Vertreters eines Mitgliedstaats aufgeworfenen Fragen, die die Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen für den Verbrauchsteuerbereich betreffen.“

Sachverhalt

- 6 Die Klägerin, British American Tobacco International (Investments) Ltd, ist eine Gesellschaft mit Sitz im Vereinigten Königreich, die zum Konzern British American Tobacco gehört und zum fraglichen Zeitpunkt expandierten Tabak vom Vereinigten Königreich in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausführte.

- 7 Im Lauf des Jahres 1998 erfuhr die Klägerin über die Behörden des Vereinigten Königreichs von Auszügen eines Protokolls einer Sitzung des Verbrauchsteuerausschusses vom 7. und 8. Oktober 1997, aus dem sich ergab, dass auf Initiative eines Mitgliedstaats eine Mehrheit der Vertretungen ihren Willen mitgeteilt hatte, zu erwägen, dass expandierter Tabak dem „Rauchtabak“ im Sinne von Artikel 5 Nummer 1 der Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. November 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 291, S. 40) gleichgestellt werden müsse und daher als eine der Verbrauchsteuer unterliegende Ware im Sinne der Richtlinie 92/12 anzusehen sei. Sodann wurde die Klägerin durch dieselben Behörden auch über die in diesem Sinn angenommenen Schlussfolgerungen des Verbrauchsteuerausschusses sowie über die Vorbehalte der Vertretung der Italienischen Republik und über die Anwendungsschwierigkeiten, die sich der Steuerverwaltung dieses Staates stellten, informiert. Die Klägerin beantragte daraufhin bei der Kommission, dass die Frage der steuerlichen Regelung für expandierten Tabak erneut durch den Ausschuss geprüft und im entgegengesetzten Sinne entschieden werden solle.

- 8 Mit Schreiben vom 16. November 1999 bestätigte die Kommission, dass in einer Sitzung des Ausschusses am 29. und 30. April 1998 eine Vereinbarung getroffen worden sei, derzufolge expandierter Tabak als Rauchtabak und damit als verbrauchsteuerpflichtige Ware behandelt werden solle, deren Verkehr in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Erfüllung der in Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 92/12 vorgesehenen Formalitäten unterliege. Die Kommission gab im Übrigen an, dass sie, entsprechend dem Antrag der Klägerin, die Frage der Besteuerung von expandiertem Tabak in einer Sitzung des Ausschusses am 28. und

29. Oktober 1999 erneut aufgeworfen habe, dass aber die Mitglieder des Ausschusses eine nochmalige Erörterung abgelehnt und ihre Position bestätigt hätten.

- 9 Mit Schreiben vom 6. Januar 2000 beantragte die Klägerin auf der Grundlage des Beschlusses 94/90 bei der Kommission Zugang zu den Protokollen der Sitzungen des Verbrauchsteuerausschusses vom 29. und 30. April 1998 und vom 28. und 29. Oktober 1999, soweit diese sich auf die Besteuerung von expandiertem Tabak bezogen hatten.

- 10 Mit Schreiben vom 17. Januar 2000 informierte die Generaldirektion „Steuern und Zollunion“ der Kommission die Klägerin über die Ablehnung ihres Antrags mit der Begründung, dass die Bekanntgabe der fraglichen Dokumente den Schutz der Vertraulichkeit beeinträchtigen könnte, die die juristischen Personen, die die Information zur Verfügung gestellt hätten, beantragt hätten.

- 11 Mit Schreiben vom 4. Februar 2000 reichte die Klägerin einen Zweit Antrag beim Generalsekretär der Kommission gemäß Artikel 2 Nummer 2 des Beschlusses 94/90 ein.

- 12 Mit Schreiben vom 8. März 2000 teilte der Generalsekretär der Kommission der Klägerin seine Entscheidung mit, ihr den Zugang zu den fraglichen Protokollen zu verweigern, da ihre Bekanntgabe den Schutz der Vertraulichkeit, die die juristische Person, die die Information zur Verfügung gestellt habe, beantragt habe, und den Schutz des Interesses des Organs an der Geheimhaltung seiner Beratungen beeinträchtigen könnte.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 13 Mit Klageschrift, die am 2. Mai 2000 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

- 14 Das Gericht (Erste Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

- 15 Mit Beschluss vom 19. Februar 2001 hat das Gericht nach Artikel 66 § 1 seiner Verfahrensordnung der Kommission aufgegeben, ihm zur Klärung der Sachlage die Protokolle des Verbrauchsteuerausschusses, zu denen der Zugang verweigert wurde, zu übermitteln, damit es deren Inhalt prüfen kann.

- 16 Am 1. März 2001 reichte die Kommission bei der Kanzlei des Gerichts zwei Protokolle des Verbrauchsteuerausschusses über die von diesem abgehaltenen Sitzungen vom 29. und 30. April 1998 und vom 28. und 29. Oktober 1999 ein. Gemäß Artikel 67 § 3 Absatz 3 der Verfahrensordnung sind diese Dokumente der Klägerin nicht übermittelt worden.

- 17 Die Parteien haben in der Sitzung vom 7. März 2001 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

18 Die Klägerin beantragt,

- die Entscheidung, mit der ihr der Zugang zu den Dokumenten verweigert wurde, für nichtig zu erklären;

- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

19 Die Kommission beantragt,

- die Klage als unbegründet abzuweisen;

- der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Zum Gegenstand des Rechtsstreits

- 20 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission dem Gericht und der Klägerin mitgeteilt, sie habe entschieden, Letzterer Zugang zu einer nicht vertraulichen Fassung der fraglichen Protokolle zu gewähren, in der geheim gehalten werde, welche Vertretung welche in den Dokumenten niedergelegte Stellungnahme abgegeben habe; das Gericht hat dies zur Kenntnis genommen.

- 21 Auf die Aufforderung hin, sich zur Ersetzung der Verweigerung in der Erstentscheidung durch diese neue Entscheidung zu äußern, hat die Klägerin ihre Anträge und ihr Vorbringen entsprechend angepasst.
- 22 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Anträge, die sich zunächst gegen eine während des Verfahrens ersetzte Handlung richten, als gegen die ersetzende Handlung gerichtet angesehen werden können, wenn diese eine neue Tatsache darstellt, die den Kläger zur Anpassung seiner Anträge und seines Vorbringens berechtigt (Urteile des Gerichtshofes vom 3. März 1982 in der Rechtssache 14/81, Alpha Steel/Kommission, Slg. 1982, 749, Randnr. 8, und vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 103/85, Peine-Salzgitter/Kommission, Slg. 1988, 4131, Randnr. 11, und Urteil des Gerichts vom 15. September 1998 in der Rechtssache T-23/96, De Persio/Kommission, Slg. ÖD 1998, I-A-483 und II-1413, Randnr. 32). In einem derartigen Fall wäre es mit einer geordneten Rechtspflege und dem Erfordernis der Prozessökonomie unvereinbar, wenn der Kläger eine weitere Klage beim Gericht erheben müsste (Urteil Alpha Steel/Kommission, Randnr. 8).
- 23 Im vorliegenden Fall hat die Klägerin beantragt, die Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären, soweit diese eine Ablehnung enthält, die Namen der in den fraglichen Protokollen erwähnten Mitgliedstaaten bekannt zu geben.
- 24 Daher ist in Übereinstimmung mit den Parteien zu Protokoll genommen worden, dass nur noch darüber zu entscheiden ist, ob die Kommission berechtigt war, einen nur teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, der darin bestand, dass geheim gehalten wurde, welche Vertretungen ihre Auffassung in den Sitzungen, die Gegenstand der streitigen Protokolle sind, dargelegt haben. Es ist ebenfalls zu Protokoll genommen worden, dass die Klägerin darauf verzichtet, irgendeinen anderen Klagegrund oder ein anderes Argument als die in ihrer Klageschrift gegen die ablehnende Erstentscheidung aufgeführten geltend zu machen.

- 25 Da die Kommission im Übrigen in der mündlichen Verhandlung näher ausgeführt hat, dass die Weigerung, die in den fraglichen Protokollen erwähnten Mitgliedstaaten offen zu benennen, ausschließlich durch die fakultative Ausnahme des Schutzes des Interesses des Organs an der Geheimhaltung seiner Beratungen begründet gewesen sei, obliegt es dem Gericht, allein über den Antrag auf Nichtigerklärung dieser ablehnenden Entscheidung und über den Klagegrund zu entscheiden, mit dem zur Stützung dieses Antrags ein Verstoß gegen den Beschluss 94/90 gerügt wird.

Begründetheit

Vorbringen der Parteien

- 26 Die Klägerin trägt vor, dass die Entscheidung der Kommission, die Namen der Mitgliedstaaten, die in den Protokollen, zu denen sie einen umfassenden Zugang beantragt habe, erwähnt seien, nicht bekannt zu geben, mit dem Beschluss 94/90 nicht vereinbar sei, da sie auf einer fehlerhaften Anwendung der fakultativen Ausnahme des Schutzes des Interesses des Organs an der Geheimhaltung seiner Beratungen beruhe. Die Interessenabwägung, die die Anwendung dieser Ausnahme voraussetze, müsse dazu führen, ihre Interessen als die des Organs überwiegend anzusehen.
- 27 Einerseits habe sie nämlich ein offensichtliches Interesse daran, zu erfahren, um welche Vertretung es sich bei den verschiedenen, in den fraglichen Protokollen erwähnten Vertretungen im Einzelnen gehandelt habe. Insoweit macht sie geltend, dass expandierter Tabak trotz der Harmonisierung der Vorschriften über die Verbrauchsteuern in der Gemeinschaft tatsächlich immer noch erheblichen Unterschieden in der Behandlung durch die Zollbehörden der Mitgliedstaaten unterliege, deren Konsequenzen für sie kostspielig seien. Da sie für die Verwaltung

der steuerlichen Aspekte der Handelsgeschäfte des Konzerns British American Tobacco zuständig sei, sei es für sie also wichtig, den genauen Standpunkt der betroffenen Mitgliedstaaten zu kennen, um mit ihnen auf bilateraler Grundlage effektiv verhandeln zu können.

28 Was andererseits das angebliche Interesse der Kommission angehe, so gründe dieses auf der fehlerhaften Prämisse, dass die Nicht-Bekanntgabe der Identität der nationalen Vertretungen eine notwendige Voraussetzung für einen offenen und freien Diskussionsverlauf zwischen den Mitgliedstaaten sei. Nach Ansicht der Klägerin wird die Redlichkeit der Debatten im Gegenteil durch die Kenntnis der von den Mitgliedern des Ausschusses vertretenen Positionen gewährleistet, wie dies die Transparenz der Diskussionen bestätige, die in anderen, insbesondere parlamentarischen Bereichen der Organe stattfänden. Es ergebe sich im Übrigen aus der Rechtsprechung (Urteil des Gerichts vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache T-194/94, Carvel und Guardian Newspapers/Rat, Slg. 1995, II-2765), dass es rechtmäßig sei, von einem Organ zu verlangen, dass es die von den nationalen Vertretungen im Verlauf der Beratungen abgegebenen Stellungnahmen offen legt.

29 Auf das Argument, sie habe niemals ihr Interesse in Bezug auf die Identität der in den Protokollen erwähnten Vertreter kundgetan, erwidert die Klägerin, sie habe erfahren wollen, welchen Standpunkt die Mitgliedstaaten eingenommen hätten, also nicht nur, welchen Inhalt die Diskussionen gehabt hätten, sondern auch, welche Vertretung welche Stellungnahme abgegeben habe. Da diese Information Bestandteil der Dokumente sei, zu denen sie Zugang begehrt habe, sei sie nicht verpflichtet gewesen, zusätzliche Gründe darzulegen, um ihren Antrag in diesem Punkt zu begründen. Sofern nicht eine Beweislastumkehr vorgenommen werde, obliege es jedenfalls der Kommission, ihre Ansicht zu rechtfertigen, wenn sie den Zugang zu einem Dokument verweigere, und nicht dem Antragsteller, seinen Antrag zu begründen.

30 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Entscheidung, einen teilweisen Zugang zu den fraglichen Protokollen zu gewähren, ohne die Identität der verschiedenen in diesen Dokumenten erwähnten Vertretungen bekannt zu geben, einer angemessenen Abwägung der vorliegenden Interessen entspreche.

- 31 Sie trägt vor, dass die Interessen der Klägerin im vorliegenden Fall hinreichend berücksichtigt worden seien, da, wie sich aus der Klageschrift ergebe, das Ziel, das die Klägerin bei der Einreichung ihres Antrags auf Zugang zu den fraglichen Dokumenten verfolgt habe, nur darin bestanden habe, Kenntnis vom Inhalt der Diskussionen des Ausschusses in Bezug auf die auf expandierten Tabak anwendbare Regelung zu erhalten. Die Kommission betont insoweit, dass sie von den Interessen des Antragstellers Kenntnis haben müsse, wenn sie die Interessenabwägung vornehme. Zu keinem Zeitpunkt habe die Klägerin aber angegeben, dass sie auch erfahren wolle, welche Vertretung welche der verschiedenen Stellungnahmen abgegeben habe. Außerdem habe die Klägerin im schriftlichen Verfahren selbst betont, dass der teilweise Zugang zu den fraglichen Dokumenten eine zufrieden stellende Lösung sein könne.
- 32 Im Übrigen wisse die Klägerin aufgrund ihrer Tätigkeiten jedenfalls, welche Mitgliedstaaten es seien, bei denen sie seitens der Zollbehörden besondere Anforderungen zu gewärtigen habe. Demnach habe die Klägerin bereits Kenntnis von der von ihr beantragten Information gehabt.
- 33 In Bezug auf ihr eigenes Interesse trägt die Kommission vor, dass es erfordere, geheim zu halten, welche der verschiedenen Vertretungen sich im Verlauf der Sitzungen des Ausschusses geäußert habe. Soweit sie den Vorsitz des Verbrauchsteuerausschusses führe, liege es nämlich in ihrem Interesse, dass die Erörterungen zwischen den Mitgliedstaaten offen, redlich und erschöpfend seien. Im Rahmen der Sitzungen wie derjenigen, die zu den fraglichen Protokollen geführt hätten, habe der Ausschuss nicht die Rolle eines Komitologieausschusses, sondern die eines schlichten Diskussionsforums der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 24 Absatz 5 der Richtlinie 92/12. Daher würde die Bekanntgabe der Identität der Vertretungen umso mehr den ordnungsgemäßen Verlauf dieser Beratungen gefährden.
- 34 Zur Beantwortung der Fragen des Gerichts hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass sie in allgemeinerer Weise von dem Grundsatz ausgehe, dass die Identität der nationalen Vertretungen, die in den

Sitzungsprotokollen der Ausschüsse erwähnt würden, nicht bekannt gegeben werde, hebt dabei aber hervor, dass die Gewichtung der betroffenen Interessen für jeden einzelnen Fall unter Berücksichtigung des Inhalts des jeweiligen Dokuments durchgeführt werden müsse.

Würdigung durch das Gericht

- 35 Der durch den Beschluss 94/90 von der Kommission angenommene Verhaltenskodex sieht zwei Gruppen von Ausnahmen vom Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten dieses Organs vor. Die erste, bindend formulierte Gruppe umfasst die „zwingenden Ausnahmen“, mit denen die Interessen Dritter oder der Allgemeinheit geschützt werden sollen. Die zweite, fakultativ formulierte Gruppe bezieht sich auf die internen Beratungen des Organs, die sich nur auf dessen Interessen auswirken können (Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 60).
- 36 Im vorliegenden Fall beruht, wie dies die Kommission in der mündlichen Verhandlung näher ausgeführt hat, die angefochtene Entscheidung, mit der der Antrag auf Zugang der Klägerin zu den Protokollen des Verbrauchsteuerausschusses teilweise abgelehnt wurde, ausschließlich auf der fakultativen Ausnahme. Nach dieser kann die Kommission den Zugang zu ihren Dokumenten auch verweigern, „um den Schutz des Interesses des Organs in Bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen zu gewährleisten“.
- 37 Die Beratungen des Verbrauchsteuerausschusses sind, wie auch seine Dokumente, der Kommission zuzurechnen. Denn dieser Ausschuss, der aufgrund eines Gemeinschaftsrechtsakts eingesetzt worden ist, hat als Hauptaufgabe die Unterstützung der Kommission, die den Vorsitz und das Sekretariat des Ausschusses führt, was die Aufnahme der von diesem angenommenen Protokolle umfasst. Außerdem verfügt der Ausschuss weder über eine eigene Verwaltung noch über

ein Budget, ein Archiv oder Räumlichkeiten oder auch nur über eine eigene Anschrift. Daher kann der Ausschuss, der weder eine natürliche oder juristische Person noch ein Mitgliedstaat oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation ist, nicht als „anderes Gemeinschaftsorgan oder andere Gemeinschaftsinstitution“ im Sinne des Verhaltenskodex angesehen werden (in diesem Sinn Urteil des Gerichts vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-188/97, Rothmanns/Kommission, Slg. 1999, II-2463, Randnrn. 58 und 59).

- 38 Soweit der Verbrauchsteuerausschuss folglich als zur Kommission gehörig anzusehen ist, ist diese berechtigt, sich auf die Ausnahme hinsichtlich der Geheimhaltung ihrer Beratungen zu berufen, wenn die Dokumente, zu denen Zugang begehrt wird, Beratungen des Verbrauchsteuerausschusses betreffen.
- 39 Allerdings reicht der bloße Umstand, dass die fraglichen Dokumente Bezug auf Beratungen dieses Ausschusses haben, allein nicht aus, um die Anwendung dieser Ausnahme zu rechtfertigen.
- 40 Nach der Rechtsprechung ist nämlich jede Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten, die unter den Beschluss 94/90 fallen, eng auszulegen und anzuwenden (Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und Van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 27, und Urteil des Gerichts vom 13. September 2000 in der Rechtssache T-20/99, Denkavit Nederland/Kommission, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 45). Im Übrigen verfügt die Kommission bei der Anwendung dieser fakultativen Ausnahme über ein Ermessen, bei dessen Ausübung sie aber tatsächlich das Interesse des Bürgers am Zugang zu diesen Dokumenten gegen ihr etwaiges Interesse an der Geheimhaltung ihrer Beratungen abwägen muss (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 59; vgl. auch in Bezug auf den Rat Urteile des Gerichts Carvel und Guardian Newspapers/Rat, Randnr. 65, und vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 113).

- 41 Folglich obliegt es dem Gericht im Rahmen der Kontrolle der Rechtmäßigkeit, ohne seine Würdigung an die Stelle der Würdigung der Kommission zu setzen, zu prüfen, ob die Kommission tatsächlich die betroffenen Interessen gegen einander abgewogen hat, ohne die Grenzen ihres Ermessens zu überschreiten. Zu diesem Zweck hat das Gericht die Vorlage der streitigen Dokumente angeordnet.
- 42 Was zunächst das Interesse der Klägerin angeht, ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Anwendung des Beschlusses 94/90 jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument beantragen kann, ohne seinen Antrag begründen zu müssen (Urteil Svenska Journalistförbundet/Rat, Randnr. 65). Daraus ergibt sich insbesondere, dass dem betroffenen Organ dann, wenn ihm keine Informationen über die persönlichen Gründe für die Einreichung eines Antrags vorliegen, nicht vorgeworfen werden kann, dass es bei der Abwägung der betroffenen Interessen zwecks Anwendung der fakultativen Ausnahme das Interesse des Antragstellers im Hinblick auf das Interesse, das jeder Bürger am Zugang zu den Dokumenten der Organe haben könnte, würdigt und nicht besondere Interessen berücksichtigt, von denen es in dem angenommenen Fall gar keine Kenntnis hat.
- 43 Unter den Umständen des vorliegenden Falles kann sich die Kommission allerdings nicht darauf berufen, dass sie die Ziele, die die Klägerin bei der Einreichung ihres Antrags auf Zugang zu den fraglichen Protokollen verfolgte, nicht gekannt habe. Wie sich aus den Akten ergibt (vgl. oben, Randnrn. 7 und 8), folgte dieser Antrag auf die Schritte des Unternehmens zu dem Zweck, seinen Standpunkt zu der Entscheidung einiger Mitgliedstaaten geltend zu machen, expandierten Tabak wie „Rauchtabak“ im Sinne von Artikel 5 Nummer 1 der Richtlinie 95/59 zu behandeln und ihn daher der in der Richtlinie 92/12 vorgesehenen Regelung über verbrauchsteuerpflichtige Waren zu unterwerfen. Der Antrag der Klägerin bezog sich also darauf, unter Berücksichtigung der Bedeutung, die eine solche Qualifizierung für sie sowohl in steuerlicher wie auch verwaltungsmäßiger Hinsicht mit sich brachte, die zu dieser Frage im Ausschuss abgegebenen Stellungnahmen zu erfahren.

- 44 In diesem Zusammenhang konnte das Interesse der Klägerin an der Möglichkeit, nicht nur zu erfahren, welchen Inhalt die betreffenden Erörterungen gehabt hatten, sondern auch, von welcher Vertretung der jeweilige Standpunkt geäußert worden war, offensichtlich nicht verkannt werden.
- 45 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass dieses Interesse nicht als für eine Abwägung der vorliegenden Interessen völlig unerheblich angesehen werden kann.
- 46 Dazu ist festzustellen, dass sich die Dokumente, zu denen Zugang begehrt wurde, auf die mitgliedstaatliche Umsetzung von Bestimmungen bezogen, die Gegenstand einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene gewesen waren. Die Richtlinie 92/12 bezweckt nämlich, in bestimmtem Umfang den Besitz, den Verkehr und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren zu regeln, und zwar insbesondere um zu gewährleisten, dass der Verbrauchsteueranspruch in allen Mitgliedstaaten unter gleichen Umständen gegeben ist (Urteil des Gerichtshofes vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-296/95, EMU Tabak u. a., Slg. 1998, I-1605, Randnr. 22). Insbesondere in Bezug auf Tabakwaren hängen der Verbrauchsteueranspruch und die Struktur der Verbrauchsteuer auf eine bestimmte Ware u. a. von deren Einordnung in eine der Kategorien der Richtlinie 95/59 ab (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 24. September 1998 in der Rechtssache C-319/96, Brinkmann, Slg. 1998, I-5255).
- 47 Im Hinblick auf expandierten Tabak steht fest, dass unterschiedliche Behandlungen in den Mitgliedstaaten festgestellt wurden, wobei einige von ihnen ihn als Rauchtabak im Sinne von Artikel 5 Nummer 1 der Richtlinie 95/59 eingestuft haben, um ihn der Verbrauchsteuer zu unterwerfen und das in Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 92/12 vorgesehene Dokument für die Ausfuhr der Ware in ihr Staatsgebiet zu fordern. Wie sich im Übrigen aus den der Klägerin bereits mitgeteilten Auszügen aus dem Protokoll der Sitzungen des Verbrauchsteuerausschusses vom 7. und 8. Oktober 1997 (vgl. oben, Randnr. 7) ergibt,

handelte es sich nach Ansicht der Kommission um „ein typisches Beispiel für unterschiedliche Standpunkte in der Gemeinschaft mit Auswirkungen auf den Handel multinationaler Unternehmen“. Trotz der dann abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen nationalen Vertretungen im Ausschuss bei den Sitzungen, die Gegenstand der streitigen Protokolle sind, bestreitet die Kommission nicht, dass die Behandlung der Ausfuhr von expandiertem Tabak in ihr jeweiliges Staatsgebiet durch die Mitgliedstaaten noch erhebliche Unterschiede aufweist.

- 48 Daher ist die Möglichkeit, zu erfahren, welche Vertretungen welche förmliche Stellungnahme zu diesem Punkt abgegeben haben, für die Klägerin und ihre Tätigkeiten von offensichtlichem Interesse, insbesondere im Hinblick darauf, ihren Standpunkt bei den Steuer- und Zollbehörden der betreffenden Staaten kundzutun.
- 49 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch das Argument entkräftet werden, dass die Klägerin auf jeden Fall hätte feststellen können, in welchen Staaten sie sich mit besonderen Anforderungen seitens der Zollbehörden konfrontiert sieht. Wenn dies der Fall wäre, so würde die Tatsache, dass diese Wirtschaftsteilnehmerin die Praktiken der Behörden bestimmter Staaten kennt, nicht ihr Interesse daran schmälern, zu erfahren, welche förmlichen Stellungnahmen diese in den Sitzungen des Verbrauchsteuerausschusses jeweils abgegeben haben. Außerdem stellt das besagte Argument, soweit es impliziert, dass die von einem Mitgliedstaat im Ausschuss abgegebene Stellungnahme einer bekannten Praktik seiner Zollbehörden entspricht, nur die Vertraulichkeit dieser Stellungnahme in Frage, nicht aber das Interesse der Klägerin, davon Kenntnis zu erlangen.
- 50 Das Argument, dass die Klägerin im schriftlichen Verfahren eingeräumt habe, dass ein teilweiser Zugang zu den Protokollen für sie eine zufrieden stellende Lösung sei, ist ebenfalls zurückzuweisen. Insoweit genügt es, festzustellen, dass die Klägerin in ihrer Klageschrift der Kommission zwar nur vorgeworfen hat, nicht die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu den fraglichen Protokollen geprüft zu haben, dabei aber beantragt hat, die Entscheidung, mit der ihr Antrag abgelehnt wurde, insgesamt für nichtig zu erklären.

- 51 Ferner ist zu prüfen, ob die Kommission gleichwohl, ohne die Grenzen ihres Ermessens zu überschreiten, ihr Interesse an der Geheimhaltung der Beratungen als das Interesse der Klägerin überwiegend ansehen konnte, um sich der Bekanntgabe der Identität der in den Protokollen erwähnten Vertretungen zu widersetzen. Dazu trägt die Kommission vor, dass diese Bekanntgabe die Effektivität, d. h. den offenen, redlichen und erschöpfenden Charakter der Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten, und damit den ordnungsgemäßen Verlauf der Beratungen des Ausschusses gefährden würde.
- 52 Wie sich jedoch aus der Rechtsprechung ergibt, kann es der Verhaltenskodex, wie ihn die Kommission in dem Beschluss 94/90 verabschiedet hat, nicht rechtfertigen, dass ein Organ den Zugang zu Dokumenten, die seine Beratungen betreffen, mit der Begründung grundsätzlich verweigert, dass sie Informationen über die Stellungnahmen der Vertreter der Mitgliedstaaten enthielten; es verstößt damit vielmehr gegen seine Verpflichtung, die betroffenen Interessen abzuwägen (vgl. zum Rat Urteil Carvel und Guardian Newspapers, Randnrn. 72 und 73). Folglich stellt das Argument der Kommission, dass die Bekanntgabe der Identität der Vertretungen notwendigerweise den ordnungsgemäßen Verlauf der Beratungen des Ausschusses in Frage stellen würde, allein keinen hinreichenden Grund dafür dar, das Recht auf Zugang, das der Klägerin grundsätzlich gemäß dem Beschluss 94/90 zusteht, zu vereiteln.
- 53 Außerdem ist auf jeden Fall, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat (vgl. oben, Randnr. 34), eine Gewichtung der betroffenen Interessen im Hinblick auf den Inhalt des fraglichen Dokuments vorzunehmen.
- 54 Im vorliegenden Fall ergibt sich zunächst aus dem Inhalt des Protokolls der Ausschusssitzung vom 29. und 30. April 1998, dass die Vertretung eines Mitgliedstaats sich dem Standpunkt der Mehrheit der Vertretungen angeschlossen hat, obwohl sie expandierten Tabak als nicht rauchbar angesehen hat. Daraus wird sodann geschlossen, dass die fünfzehn Vertretungen also das Erfordernis des Begleitdokuments gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 92/12 im Fall des Verkehrs dieser Waren in der Gemeinschaft befürworten.

- 55 In dem Protokoll der Sitzung des Ausschusses vom 28. und 29. Oktober 1999 wird auf den Antrag der Klägerin, der dahin geht, dass der Ausschuss seine Position überdenken möge, Bezug genommen und dargelegt, dass drei Vertretungen sich weigerten, insoweit erneut in eine Diskussion einzutreten, und dass die übrigen Vertretungen keine Meinung dazu äußerten.
- 56 Es ist daher festzustellen, dass diese Protokolle Beratungen betreffen, die zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags der Klägerin abgeschlossen waren (vgl. zum gegenteiligen Fall von Dokumenten über laufende Inspektionstätigkeiten Urteil Denkavit Nederland/Kommission, Randnr. 48), so dass die Bekanntgabe der Identität der in diesen Dokumenten erwähnten Vertretungen nicht mehr die effektive Stellungnahme der Mitgliedstaaten zur Besteuerung von expandiertem Tabak beeinträchtigen konnte.
- 57 Daraus folgt, dass ein solcher Grund im Rahmen einer echten Abwägung der widerstreitenden Interessen im vorliegenden Fall nicht die Annahme eines Interesses an der Wahrung des Beratungsgeheimnisses zu Lasten des Interesses der Klägerin rechtfertigen kann.
- 58 Aus der Gesamtheit dieser Erwägungen ergibt sich, dass unter den besonderen Umständen des Falles die angefochtene Entscheidung mit einem offensichtlichen Ermessensmissbrauch behaftet ist und daher für nichtig zu erklären ist.

Kosten

- 59 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung der Kommission, mit der ein Antrag auf Zugang zu bestimmten Protokollen des Verbrauchsteuerausschusses teilweise abgelehnt wurde, wird für nichtig erklärt.
2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Oktober 2001.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

B. Vesterdorf