Rechtssache T-47/01

Co-Frutta Soc. Coop. rl
gegen
Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Nichtigkeitsklage — Zugang zu Dokumenten — Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom — Ablehnung — Urheberregel — Ermessensmissbrauch"

Urteil des Gerichts (Fünfte Kammer) vom 16. Oktober 2003 . . . . . II-4445

Leitsätze des Urteils

1. *Nichtigkeitsklage — Anfechtbare Handlungen — Begriff — Handlungen mit verbindlicher Rechtswirkung — Vorbereitende Handlungen — Ausschluss — Entscheidung des Generalsekretärs, die die erste Stellungnahme im Rahmen eines Antrags auf Zugang zu Kommissionsdokumenten ersetzt — Einbeziehung*
(Artikel 230 EG; Beschluss 94/90 der Kommission, Artikel 2 Absatz 2)

2. *Kommission — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Kommissionsdokumenten — Beschluss 94/90 — Einschränkungen des Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten — Urheberregel — Bedeutung — Zusammenstellung von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten in einer einzigen Datenbank durch die Kommission*

   (Beschluss 94/90 der Kommission)

3. *Kommission — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Kommissionsdokumenten — Beschluss 94/90 — Einschränkungen des Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten — Urheberregel — Einschränkende Auslegung — Dem Entscheidungsprozess zugrunde liegende Dokumente*

   (Beschluss 94/90 der Kommission)

4. *Kommission — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Kommissionsdokumenten — Beschluss 94/90 — Einschränkungen des Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten — Urheberregel — Von den Mitgliedstaaten stammende Dokumente — Schwierigkeiten, über die Mitgliedstaaten Zugang zu den Dokumenten zu erhalten — Unbeachtlich*

   (Beschluss 94/90 der Kommission)

5. *Kommission — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Kommissionsdokumenten — Beschluss 94/90 — Einschränkungen des Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten — Urheberregel — Keine Möglichkeit, eine enge Auslegung dieser Regel auf die Verordnung Nr. 1049/2001 zu stützen*

   (Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates; Beschluss 94/90 der Kommission)

6. *Kommission — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Kommissionsdokumenten — Beschluss 94/90 — Überprüfung einer ersten ablehnenden Entscheidung — Voneinander abweichende Begründungen — Kein Ermessensmissbrauch*

   (Artikel 230 EG; Beschluss 94/90 der Kommission)

1. Handlungen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG gegeben ist, sind nur solche Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen. Im Fall von Handlungen oder Entscheidungen, die in einem mehrphasigen Verfahren, insbesondere zum Abschluss eines internen Verfahrens, ergehen, liegt eine anfechtbare Handlung grundsätzlich nur bei den Maßnahmen vor, die den Standpunkt des Organs zum Abschluss dieses Verfahrens endgültig festlegen, nicht aber bei Zwischenmaßnahmen, die die abschließende Entscheidung vorbereiten sollen.

   Insoweit stellt im Verfahren nach dem Beschluss 94/90 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten die Entscheidung des Generalsekretärs der

Kommission die endgültige Stellungnahme des Organs dar, wenn der Betroffene im Fall eines ersten ablehnenden Bescheids beim Generalsekretär einen Zweitantrag auf Überprüfung dieses Standpunkts einreicht. Allein die Maßnahme des Generalsekretärs, die ihrer Art nach eine Entscheidung ist und die vorausgegangene Stellungnahme vollständig ersetzt, kann also Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Antragstellers beeinträchtigen können, und somit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 230 EG sein.

(vgl. Randnrn. 28-29, 31)

2. Dass die Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelte Daten in einer einzigen Datenbank zusammenfasst, genügt nicht, um diesen Staaten ihre Eigenschaft als Urheber von Dokumenten im Sinne des Beschlusses 94/90 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten zu nehmen, da dieses Organ nur die Daten zusammenstellt, um ganz einfach den Abgleich und die Überprüfung von Doppelbuchungen von Daten zu erleichtern, aber selbst keine Änderungen, Berichtigungen oder sonstige Eingriffe vornehmen darf, da die angebrachten Änderungen oder Berichtigungen dieser Daten bei den nationalen Stellen beantragt werden müssen.

(vgl. Randnr. 47)

3. Obschon die Urheberregel, die das im Beschluss 94/90 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten vorgesehene Zugangsrecht einschränkt, eng ausgelegt und angewandt werden muss, damit das Zugangsrecht nicht eingeschränkt wird, kann nicht die Auffassung vertreten werden, dass diese Regel, da sie eng ausgelegt werden müsse, auf Fälle, in denen die angefragten Dokumente Dritter dem Entscheidungsprozess der Gemeinschaft zugrunde lägen, nicht anwendbar sei. Da diese Regel nach dem mit dem Beschluss 94/90 angenommenen Verhaltenskodex uneingeschränkt gilt, ist sie somit dahin auszulegen, dass sie auf alle Dokumente Dritter, zu denen der Zugang beantragt ist, in vollem Umfang anwendbar ist, ohne dass verschiedene Anwendbarkeitsstufen danach festgelegt werden könnten, ob diese Dokumente die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten möglicherweise beeinträchtigen oder wie die Kommission sie in ihrem Entscheidungsprozess verwendet.

Im Übrigen ist der von der Rechtsprechung aufgestellte Maßstab der engen Auslegung und Anwendung der Urheberregel insbesondere dann geboten, wenn Zweifel bestehen, wer Urheber des angefragten Dokuments ist. Bestehen hieran keine Zweifel, da allein die Mitgliedstaaten die Urheber der fraglichen Dokumente sind, greift die Berufung auf diese Rechtsprechung nicht durch.

(vgl. Randnrn. 57-58, 60-61)

4. Im Verfahren nach dem Beschluss 94/90 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten haben Schwierigkeiten, bei den Mitgliedstaaten Zugang zu den angefragten Dokumenten zu bekommen, keinerlei Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Kommission, mit der der Zugang zu diesen Dokumenten mit der Begründung verweigert wird, dass die Mitgliedstaaten ihre Urheber seien. Die Haltung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die beantragten Informationen, die der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung und den Einschränkungen gemäß den insoweit geltenden nationalen Rechtsvorschriften unterliegt, ändert nämlich nichts daran, dass die Kommission die vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgesehene Urheberregel ordnungsgemäß angewandt hat.

(vgl. Randnr. 64)

5. Da die Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission am 3. Juni 2001 in Kraft getreten ist und erst seit dem 3. Dezember 2001 gilt, kann sie nicht gegen eine zuvor ergangene Entscheidung der Kommission, die mit der Regelung gemäß dem Beschluss 94/90 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten in Einklang steht, ins Feld geführt werden, um eine enge Auslegung der Urheberregel zu vertreten, die zu deren Unanwendbarkeit führte.

(vgl. Randnr. 65)

6. Eine Rechtshandlung ist nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der EG-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen.

Da die Regelung, die durch den Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten und für die Kommission mit dem Beschluss 94/90 getroffen wurde, die Verweigerung des Zugangs zu angefragten Dokumenten einem zweistufigen Antragsverfahren unterstellt, in dem allein die bestätigende Entscheidung des Generalsekretärs die endgültige Stellungnahme des Organs darstellt, kann insoweit eine abweichende Begründung der Kommission im Überprüfungsverfahren nicht als Indiz für einen Ermessensmissbrauch angesehen werden, weil dieses Verfahren es dem Generalsekretär gerade gestatten soll, die Frage von neuem zu prüfen, ohne an frühere Stellungnahmen der zuständigen Dienste gebunden zu sein.

(vgl. Randnrn. 72-73)