

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Gericht der Europäischen Union
Kanzlei
Rue du Fort Niedergrünwald
L-2925 Luxemburg

LUXEMBURG

Michael Günther *
Hans-Gerd Heide! *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

03.12.2018
00761/18 /J /J
Mitarbeiterin: Monja Krey
Durchwahl: 040-278494-23
Email: krey@rae-guenther.de

K l a g e

des Umweltinstitut München e.V., vertreten durch den Vorstand, Landwehr-
straße 64 a, 80336 München,

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther, Partnerschaft,
Mittelweg 150, 20148 Hamburg

g e g e n

die Europäische Kommission

- Beklagte -

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

wegen: Informationszugang

Namens und im Auftrage des Klägers erheben wir hiermit gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV Klagen und beantragen,

den ablehnenden Bescheid der Beklagten vom 02.10.2018 (C(2018) 6539 final) für nichtig zu erklären.

Begründung:

Abschnitt A: Sachverhalt (I) und Klageziel (II)

I. Klageziel

Der Kläger wendet sich mit dem Ziel der Nichtigkeitserklärung gegen den von der Beklagten erlassenen ablehnenden Bescheid vom 02.10.2018. Darin versagt die Beklagte endgültig den Zugang zu begehrten Dokumenten, die im Zusammenhang mit der ersten Sitzung des Gemischten CETA-Ausschusses am 26. und 27.02.2018 stehen. Der Kläger begehrt weiterhin die Herausgabe des vollständigen Protokolls zur vorgenannten Sitzung nebst sämtlicher Dokumente und Präsentationen, die während der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 behandelt wurden.

II. Sachverhalt

1. Antrag

Mit E-Mail vom 19.04.2018, beigelegt als

Anlage A.1,

beantragte der Kläger, gestützt auf den Informationszugangsanspruch nach Art. 2 Abs. 1 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 (im Folgenden: VO 1049/2001), bei der Beklagten Zugang zu der Tagesordnung, dem Protokoll und der Teilnehmerliste der ersten Sitzung des Gemischten Ausschusses CETA SPS Joint Management Committee, die am 26. und 27. März 2018 in Ottawa stattfand, sowie zu allen Dokumenten und Präsentationen, die während dieser Sitzung behandelt wurden.

Es wurde somit die Herausgabe folgender Dokumente beantragt:

- Tagesordnung der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 (nachfolgend Dokument 1),
- Vollständiges Protokoll der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 (nachfolgend Dokument 3),
- Teilnehmerliste der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018,
- alle Dokumente und Präsentationen, die während der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 behandelt wurden (nachfolgend seitens des Klägers als Dokument 4 bezeichnet).

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018, beigelegt als

Anlage A.2,

teilte die Beklagte mit, dass die Tagesordnung (Dokumente 1) und ein Bericht über die Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 (nachfolgend Dokument 2) unter folgendem Link

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811>

öffentlich zugänglich seien. Bei dem Dokument 2, beigelegt als

Anlage A.3,

handelt es sich um einen Bericht, der auf knapp 2 Seiten zusammenfassend und ganz allgemein darstellt, über welche Themen sich die Sitzungsteilnehmer am 26. und 27. März 2018 ausgetauscht haben (beispielweise über spezielle Fragen der Pflanzengesundheit; Alternativen zur Verwendung von Methylbromid; offene Fragen zum Schmallenberg Virus und zum Epizootisch Hämorrhagie Virus; Zusammenarbeit bei Tierschutz und Antibiotikaresistenz; Festlegung von Einfuhrtoleranzen für Pestizide; Rückstandshöchstgehalt für Picoxystrobin) und welche Themen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden (beispielsweise Export lebender Tiere aus Ländern der EU nach Kanada; Export von verarbeiteten tierischen Proteinen aus der EU nach Kanada; Rückstandsüberwachungsprogramm NCRMP; Pestizidrückstandswerte). Auffällig ist, dass Aussagen zum äußerst umstrittenen Pestizid Glyphosat in dem Bericht nicht enthalten sind, allerdings standen Pestizide und konkret auch das Thema Glyphosat auf der Tagesordnung und wurden offenbar auch diskutiert. Der Bericht gibt also keineswegs ausreichend wieder, welche Themen und mit welchem Ergebnis besprochen wurden.

Außerdem wurden dem Kläger im Schreiben vom 21.06.2018 allgemeine Informationen über die betreffende Sitzung mitgeteilt, z.B. wer den Vorsitz geführt und wer daran teilgenommen hat. Die Herausgabe der Teilnehmerliste

lehnte die Beklagte ab, und zwar nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) der Verordnung 1049/2001.

2. Zweitantrag nach Art. 7 Abs. 2 Verordnung 1049/2001

Mit Antrag vom 29.06.2018 bat der Kläger um Überprüfung der Entscheidung der Beklagten. Die E-Mail ist als

Anlage A.4

beigefügt. Der Kläger bezweifelte insbesondere, dass der öffentlich zugängliche Bericht (Dokument 2) das einzige Dokument sei, aus dem ersichtlich wird, was im Einzelnen bei der Sitzung am 26. und 27. März 2018 verhandelt wurde.

Auf den Zweitantrag folgte diverser Schriftwechsel zwischen dem Kläger und der Beklagten, der als

Anlagenkonvolut A.5

beigefügt wird. Im Wesentlichen ging es um die Frist zur Entscheidung über den Zweitantrag.

3. Ablehnung des Zweitantrags

Mit Schreiben vom 02.10.2018, beigefügt als

Anlage A.6,

lehnte die Beklagte die Herausgabe von Dokument 3, das sich aus dem vollständigen Protokoll der Sitzung und der Teilnehmerliste zusammensetzt, endgültig ab.

Die Beklagte verweigert den Zugang zu Dokument 3 unter Heranziehung der in Art. 4 VO 1049/2001 normierten Verweigerungsgründe, und zwar

- zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a) dritter Gedankenstrich,
- zum Schutz der Privatsphäre und Integrität des Einzelnen gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b) sowie
- zum Schutz des Entscheidungsprozesses gemäß Art. 4 Abs. 3 Unterabsatz 1.

Begründet wird die ablehnende Entscheidung damit, dass es sich bei dem begehrten Dokument 3 um den Protokolltext handelt, der zwischen den Vertretern der EU und Kanada im Anschluss an die (erste) Sitzung des Gemeinsamen

Verwaltungsausschusses am 26. und 27. März 2018 vereinbart wurde. Die Beklagte führt in Anlage A.6 aus, dass das Dokument 3 technische Einzelheiten zu den behandelten Themen wie beispielsweise Fragen der Ausfuhr verschiedener (tierischer) Produkte, die Angleichung pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen und die gegenseitige Anerkennung gesundheitlicher und pflanzenschutzrechtlicher Normen enthalte (vgl. Anlage A.6, S. 3).

Ob das Dokument 3 neben der Teilnehmerliste auch die seitens des Klägers begehrten Präsentationen, Studien, Stellungnahme etc. enthält, bleibt völlig offen (vgl. Antrag auf Herausgabe auf Dokument 4). Die Beklagte hätte jedenfalls beschreiben können, ob das Sitzungsprotokoll auch weitere Dokumente (nämlich Präsentationen, Studien etc.) enthält, und wenn ja, welche oder eine Dokumentenliste beifügen können. Es ist in der Regel davon auszugehen, dass das Sitzungsprotokoll nicht nur die Teilnehmerliste enthält und den Protokolltext, sondern auch Anhänge zum Protokoll.

Bezug nimmt die Beklagte in ihrer ablehnenden Entscheidung auch auf den Beschluss 2018/1062 vom 16.07.2018 (ABl. EU, L 190/13 v. 27.07.2018), mit dem die Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses und der Sonderausschüsse festgelegt wurde, beigefügt als

Anlage A.7.

Ausweislich Art. 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses enthält das Protokoll „in der Regel eine Zusammenfassung der einzelnen Tagesordnungspunkte, gegebenenfalls unter Angabe

- a) der dem Gemischten CETA-Ausschuss vorgelegten Unterlagen,
- b) aller Stellungnahmen, die von Mitgliedern des Gemischten CETA-Ausschusses zu Protokoll gegeben wurden, und
- c) der erlassenen Beschlüsse, der ausgesprochenen Empfehlungen, der beschlossenen gemeinsamen Stellungnahmen und der angenommenen operativen Schlussfolgerungen zu einzelnen Punkten“ (vgl. Anlage A.7., Anhang Geschäftsordnung, Art. 9 Abs. 2).

Gemäß Art. 9 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses wird eine Protokollzusammenfassung erstellt, die veröffentlicht wird (vgl. Anlage A.7 und dazu der Bericht als Anlage A.3).

Art. 11 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses regelt die Vertraulichkeit der übermittelten Informationen (vgl. Anlage A.7.). Danach sind zwischen der EU und Kanada vorgelegte „Informationen (...), die nach ihren Gesetzen und sonstigen Vorschriften als vertraulich gelten beziehungsweise vor einer Offenlegung zu schützen sind, so (zu) behandeln(, dass)

auch die anderen Vertragsparteien des Abkommens diese Informationen als vertraulich“ behandeln (vgl. Anlage A.7, Art. 11 Abs. 2).

Zum weiteren Antrag des Klägers auf Zugang zu „allen Dokumenten und Präsentationen, die während der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 behandelt wurden“ (Dokument 4), finden sich – wie bereits erwähnt – keine Ausführungen in der ablehnenden Entscheidung der Beklagten vom 02.10.2018.

Abschnitt B: Rechtliche Würdigung

I. Zuständigkeit des EuG

Das angerufene Gericht ist für alle Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV) natürlicher und juristischer Personen erstinstanzlich zuständig. Das folgt aus Art. 256 Abs. 1 S. 1 AEUV.

II. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig.

1. Parteifähigkeit

a) Aktive Parteifähigkeit

Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ist „jede natürliche oder juristische Person“ parteifähig. Der Begriff der „juristischen Person“ umfasst als unionsautonomer Begriff mindestens alle selbständigen Einheiten des öffentlichen und privaten Rechts, denen die Rechtsordnung, der sie unterstehen, den Status eines Rechtssubjekts verliehen hat.

(Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Dörr, AEUV, 64. EL 2018, Art. 263 Rn. 22).

Nicht wirtschaftliche Vereine erlangen nach § 21 BGB Rechtsfähigkeit mit Eintragung in das Vereinsregister. Danach ist der Kläger als eingetragener Verein parteifähig.

b) Passive Parteifähigkeit

Die beklagte Europäische Kommission ist nach Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV passiv parteifähig.

2. Zulässiger Klagegegenstand

Der Kläger wendet sich mit seiner Klage gegen die ablehnende Entscheidung der Beklagten vom 02.10.2018. Tauglicher Klagegegenstand sind nach Art. 263 Abs. 4 AEUV an die dort genannten Personen gerichtete Handlungen. Dies erfordert eine rechtlich existente Unionshandlung mit Außenwirkung, die einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union zuzurechnen ist.

(*Cremer*, in: Calliess/Ruffert AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 263 Rn. 29).

Die Entscheidung der Beklagten vom 02.10.2018 ist eine solche an den Kläger gerichtete Handlung und damit tauglicher Klagegegenstand.

3. Klagebefugnis gemäß Art. 263 Abs. 4, 1. Variante AEUV

Nach der ersten Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV können natürliche und juristische Personen gegen die an sie gerichteten Handlungen Klage erheben, so dass die Klagebefugnis des Klägers hier ebenfalls gegeben ist.

4. Rechtsschutzinteresse

Die Klage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ist auch zulässig, da dem Kläger ein Rechtsschutzinteresse zur Seite steht. Das Rechtsschutzinteresse kann sich auch aus einer Wiederholungsgefahr ergeben.

(*Dörr*, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim, 64. EL 2018, AEUV Art. 263 Rn. 109; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 263 Rn. 78).

Hier besteht das Rechtsschutzinteresse im weiterhin bestehenden Interesse an der Freigabe sämtlicher begehrten Dokumente und kann darüber hinaus auch im Hinblick auf eine Wiederholungsgefahr begründet werden, denn die Beklagte könnte erneut auf ähnliche Anträge des Klägers mit ablehnender Entscheidung reagieren. Es besteht somit die Gefahr, dass mit Informationsanfragen zu weiteren CETA-Ausschüssen oder anderen Handelsabkommen derart restriktiv umgegangen wird.

Die von der Beklagten in der Entscheidung vom 02.10.2018 erwähnte Veröffentlichung von Dokumenten (1 und 2), die die Tagesordnung und den zusammenfassenden Bericht enthalten, lässt das Rechtsschutzinteresse nicht entfallen, da die Dokumente nicht gleichwertig mit den herausbegehrten Dokumenten zur Sitzung sind und insbesondere die Herausgabe von Dokument 3 ausdrücklich verweigert wurde. Zudem ließ die Beklagte den Antrag auf Herausgabe aller Dokumente und Präsentationen, die während der Sitzung vom 26.

bis 27. März 2018 behandelt wurden (Dokument 4), bisher völlig unbeantwortet.

5. Frist gemäß Art. 263 Abs. 6 AEUV

Die Klagefrist beträgt nach § 263 Abs. 6 AEUV zwei Monate, die sich gemäß Art. 102 § 2 VerfO-EuG um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen verlängert. Für den Fristbeginn ist im Falle der Mitteilung an den Kläger, also einer individuellen Bekanntmachung im Sinne von Art. 297 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV

(*Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 263 Rn. 82),

diese Mitteilung maßgeblich. Die ablehnende Entscheidung ist dem Kläger am 02.10.2018 (vorab) per E-Mail übersandt worden.

Nach Art. 101 § 1 lit. b) VerfO-EuG endet die Frist mit Ablauf des Tages, der im übernächsten Monat dieselbe Zahl trägt wie der Tag, an dem das fristauslösende Ereignis eingetreten ist. Fristende ist danach (vorsorglich ab E-Mail-Zugang gerechnet und ohne pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen) der 02.12.2018. Da das Ende der Frist (02.12.2018) auf einen Sonntag fällt, endet die Frist gemäß Art. 101 VerfO-EuG mit Ablauf des nächstfolgenden Werktages, und damit am 03.12.2018. Die Klage wurde fristgerecht eingereicht.

III. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, denn die Entscheidung der Beklagten vom 02.10.2018 verstößt gegen höherrangiges Unionsrecht.

Die das Freigabebegehren (teilweise) ablehnende Entscheidung verstößt gegen Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 2 VO 1049/2001. Dort niedergelegt ist das Recht aller Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

1. Zugangsberechtigung des Klägers

Der Kläger ist juristische Person mit Sitz in einem Mitgliedsstaat und damit grundsätzlich zugangsberechtigt.

2. Zugangsverpflichtung der Beklagten

Die nunmehr noch begehrten Dokumente 3 und „alle Dokumente und Präsentationen, die während der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 behandelt wurden“ (Dokument 4), sind Dokumente, die bei der Kommission nach Art. 1 lit. a) von einem Organ i.S.v. Art. 2 Abs. 3 VO 1049/2001 erstellt wurden und sich in ihrem Besitz befinden. Die seitens des Klägers begehrten Dokumente liegen der Beklagten auch unstreitig vor, so dass eine Zugangsverpflichtung der Beklagten besteht.

3. Verletzung von Art. 4 VO 1049/2001

Die Beklagte war nicht berechtigt, den Zugang zu den Dokumenten (teilweise) zu verweigern.

Die Verweigerung des Zugangsanspruchs ist an Art. 4 VO 1049/2001 unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 VO 1367/2006 (Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft) zu messen.

Grundsätzlich hat die Beklagte zu beachten, dass es sich nach ständiger Rechtsprechung des EuGH bei den Ausnahmen vom Zugangsanspruch um eine Abweichung vom Gebot des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten handelt (vgl. Art. 1 und auch vierten Erwägungsgrund der VO 1049/2001) und die Ausnahmen in Art. 4 VO 1049/2001 somit stets eng ausulegen und anzuwenden sind.

(EuGH – *Schweden/Kommission*, Rs. C-64/05 P – Slg. 2007, I-11389, Rn 66; EuG – *Franchet und Byk*, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 – Slg. 2006, II-2023, Rn 84).

Die Herausgabe von Dokumenten ist somit der Regelfall und diese kann nur im Ausnahmefall verweigert werden.

Die Beklagte ist auch verpflichtet, bei dem Antrag des Klägers auf Zugang zu Dokumenten eine konkrete und individuelle Prüfung der beantragten Dokumente vorzunehmen. Diese Prüfung muss nach der ständigen Rechtsprechung des EuG für jedes begehrte Dokument vorgenommen werden.

(EuG – *Franchet und Byk*, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 – Slg 2006, II-2023, Rn 116).

Hier fällt bereits auf, dass die Beklagte sich nicht mit dem Antrag des Klägers auf Zugang zu allen Dokumenten und Präsentationen, die während der Sitzung am 26. und 27.03.2018 behandelt wurden (Dokument 4), befasst hat.

Der Zugang zu Dokumenten darf somit nur verwehrt werden, wenn das geschützte Interesse tatsächlich konkret beeinträchtigt ist und – im Falle der relativen Ausnahmegründe – kein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt. Die Beklagte muss bei Ablehnung des Antrags begründen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des geschützten Interesses bei vernünftiger Betrachtung absehbar und nicht nur rein hypothetisch ist.

(EuG – *Franchet und Byk*, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 – Slg. 2006, II-2023, Rn 115; EuG – *Toland*, Rs. T-471/08 – Slg. 2011, II-2717, Rn. 29).

Daneben ergibt sich das Erfordernis der konkreten und individuellen Prüfung aus der in Art. 4 Abs. 6 VO 1049/2001 enthaltenen Verpflichtung der Organe, teilweisen Zugang zu gewähren, sofern ein Dokument nur zum Teil von einem Versagungsgrund berührt wird.

Gemessen an diesen vorgenannten, von der Beklagten zu beachtenden Grundsätzen, verstößt die Entscheidung vom 02.10.2018 gegen Art. 4 VO 1049/2001.

Dazu im Einzelnen:

a) Art. 11 der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses

Die Beklagte kann sich in ihrer Entscheidung vom 02.10.2018 bereits nicht auf die in der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses in Art. 11 Abs. 2 geregelte Vertraulichkeit der Informationen (vgl. Anlage A.7) stützen.

Zum einen kann die im Rahmen des Beschlusses vom 16.07.2018 angenommene Geschäftsordnung schon nicht rückwirkend für die Sitzung am 26. und 27.03.2018 gelten. Zum anderen können die Verabredungen in einer Geschäftsordnung auch nicht dazu führen, dass der größtmögliche Zugangsanspruch zu Informationen nach Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 2 VO 1049/2001 ausgehebelt wird. Nur im Ausnahmefall und nur gemäß den abschließenden Regelungen in Art. 4 VO 1049/2001 kann ein Zugangsanspruch überhaupt eingeschränkt werden.

Eine über die VO 1049/2001 hinausreichende Einschränkung des Rechts auf Dokumentenzugang ist unzulässig.

(Vgl. dazu nur *Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004, S. 247 mwN).

Die Begründung der Beklagten unter Hinweis auf die Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses verfängt somit nicht.

b) Art. 4 Abs. 1 lit. a) dritter Gedankenstrich VO 1049/2001

Als erster Ablehnungsgrund wird Art. 4 Abs. 1 lit. a) dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 von der Beklagten herangezogen (vgl. Anlage A.6). Danach wird der Zugang zu einem Dokument verweigert, wenn die Offenlegung den Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die internationalen Beziehungen untergraben würde.

Daneben stützt die Beklagte die Ablehnung auch auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1049/2001, der allerdings bereits vom Tatbestand nicht greift (dazu sogleich unter Ziff. 3.2.), und verknüpft auch beide Ausnahmen miteinander (vgl. Anlage A.6). Nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1049/2001 wiederum ist der Zugang zu verweigern, wenn der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt oder bei dem Organ eingegangen ist und sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, verweigert wird, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Zu beachten ist zunächst, dass es sich bei dem Verweigerungsgrund nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) dritter Gedankenstrich VO 1049/2001 um einen sog. absoluten Verweigerungsgrund handelt, eine Interessenabwägung findet nicht statt. Insofern ist systematisch nicht plausibel, dass die Beklagte die Ablehnungsgründe vermischt. Deshalb soll zunächst auf den absoluten Ablehnungsgrund in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) dritter Gedankenstrich VO 1049/2001 eingegangen werden.

aa) Öffentliches Interesse

Gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO1049/2001 verweigert die Beklagte den Zugang zu Dokument 3, durch dessen Verbreitung der Schutz des öffentlichen Interesses beeinträchtigt würde (Anlage A.6, S. 3 ff.).

Was unter dem Schutzgut öffentliches Interesse zu verstehen ist, wird in der Aufzählung verdeutlicht. Darunter fallen die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung und militärische Belange, die internationalen Beziehungen sowie die Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats.

Die Beklagte beruft sich hier auf den Schutz der **internationalen Beziehungen** (Anlage A.6, S. 3 ff.).

bb) Internationale Beziehungen

Die Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen betrifft den außenpolitischen Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union, aber auch die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft, die Völkerrechtssubjektivität besitzt. Für die Union verbietet es sich allerdings, ihre Beziehungen zu einzelnen Mitgliedstaaten als internationale Beziehungen anzusehen.

(*Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004, S. 171 f. mwN).

Unter den Schutz fallen somit die Beziehungen der EU (hier der Beklagten) zu Nichtmitgliedstaaten. Die Beklagte kann sich somit nur bezüglich der Zusammenarbeit mit Kanada im Gemischten CETA-Ausschuss auf den Schutz der internationalen Beziehungen berufen und die Herausgabe der begehrten Dokumente versagen.

Der ablehnenden Begründung der Beklagten vom 02.10.2018 sind danach aber nur pauschale Ablehnungsgründe zu entnehmen. Für den Bereich des CETA-Abkommens ist es aber Aufgabe und politische Verantwortung der Beklagten festzulegen, welche Dokumente im Falle einer Verbreitung die internationalen Beziehungen der Europäischen Union zu Kanada genau beeinträchtigen würden.

(EuG, Rs. T-14/98, *Hautala/Rat*, Slg. 1999, S. II-2489, Rn. 71).

Es muss ein gewisser, auf den Inhalt des Dokuments bezogener Nachweis einer potentiellen Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen geführt werden. Es reicht nicht, dass das Dokument in einem bestimmten Rahmen erstellt beziehungsweise verbreitet wurde.

(EuG, Rs. T-14/98, *Hautala/Rat*, Slg. 1999, S.II-2489, Rdnr.17).

Die Beklagte begründet die ablehnende Entscheidung damit, dass das Protokoll den mit der kanadischen Delegation abgestimmten Text enthalte und die öffentliche Verbreitung zu Fehlinterpretationen oder Missbrauch führen könne (Anlage A.6, S. 4). Unklar bleibt, ob das Protokoll auch Anlagen enthält, offenbar auch Stellungnahmen, die nicht allein von der kanadischen Delegation vorgelegt und erörtert wurden (vgl. Art. 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung, Anlage A.7). An dieser Stelle wird ausdrücklich beanstandet, dass die Beklagte keine Liste von Dokumenten an den Kläger übersandte, aus denen beispielsweise hervorgeht, wer welche Stellungnahmen zu welchen Themen abgegeben hat.

Es ist auch davon auszugehen, dass einzelne Mitgliedstaaten Stellungnahmen abgegeben haben, deren Herausgabe die Beklagte nicht unter Hinweis auf Art. 4 Abs. 1 lit. a dritter Gedankenstrich VO 1049/2001 verweigern konnte.

c) Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1049/2001

Die Beklagte stützt ihre ablehnende Entscheidung auch auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1049/2001. Danach wird 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, verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde. Das Dokument ist dennoch zu veröffentlichen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht.

Der Zugang kann nur dann verweigert werden, wenn zum einen der Ausnahmetatbestand vorliegt und zum anderen kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments (hier Dokument 3) besteht.

aa) Interne Dokumente

Es ist bereits fraglich, ob sich die Beklagte überhaupt auf Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 stützen kann. Denn aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich, dass es maßgeblich auf den (beabsichtigten) Verbleib des begehrten Dokuments innerhalb des betreffenden Organs – also hier der Beklagten – ankommt. Geschützt ist also das interne Dokument, das innerhalb des beklagten Organs bleiben soll.

(Riemann, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004, S. 213 f.).

Es ist davon auszugehen, dass die Beklagte ein (offenbar) von ihr erstelltes Dokument (Dokument 3 – Protokoll nebst Teilnehmerliste) an die beteiligten Mitgliedstaaten und auch die beteiligten Stellen in Kanada zur Abstimmung übersandte (vgl. Anlage A. 6, S. 8f.).

Damit ist Dokument 3 bereits nicht als „internes Dokument“ im Sinne des Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 anzusehen.

bb) Beratungsprozess

Dieser Verweigerungsgrund schützt die Vertraulichkeit der internen Beratung der Gemeinschaftsorgane. Damit soll den Organen, insbesondere für das reine Verwaltungshandeln, ein von der Öffentlichkeit – jedenfalls vorübergehend – abgeschirmter „space to think“ eingeräumt werden.

(Krajewski/Rösslein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, 64. EL 2018, Art. 15 Rn. 69).

Es wird somit der Schutz der Beratungsprozesse der Organe angestrebt. Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 bezweckt den Schutz der „ordnungsgemäßen Arbeitsweise der Organe“.

(EuG, Rs. T-610/97 R, Carlsen/Rat, Slg. 1998, S. II-485, Rn. 46, 50, 52).

Geschützt ist der interne Beratungsprozess. Bei der Sitzung am 26. und 27. März 2018 handelt es sich aber nicht um einen rein internen Beratungsvorgang der Beklagten.

cc) Ernstliche Beeinträchtigung des Beratungsprozesses

Unterstellt, die Beklagte kann sich auf Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 berufen, dann müsste die Verbreitung des Dokuments (Dokument 3) „den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen“. Dabei muss die Beeinträchtigung absehbar und nicht nur hypothetischer Natur sein.

(*Wegener*, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 15 AEUV Rn. 32).

Dies argumentiert die Beklagte zwar, da die weiteren Verhandlungen mit Kanada ansonsten gefährdet seien (Anlage A.6, S. 3 ff.). Allerdings ist auch hierbei zunächst zu berücksichtigen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die VO 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren soll. Die Ausnahmen nach Art. 4 VO 1049/2001 sind eng auszulegen und anzuwenden, um den allgemeinen Grundsatz, der Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu Dokumenten zu gewähren, nicht zu beeinträchtigen.

(EuGH – *Schweden/Kommission*, Rs. C-64/05 P – Slg. 2007, I-11389, Rn 66; EuG – *Franchet und Byk*, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 – Slg. 2006, II-2023, Rn 84).

Nicht nur der Tatbestand selbst (Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1049/2001) ist eng auszulegen, sondern es ist auch und gerade zu beachten, dass bei der vorzunehmenden Abwägung im Zweifel dem Interesse der Öffentlichkeit an der Verbreitung der Dokumente bzw. der darin enthaltenen Informationen ein größeres Gewicht beizumessen ist. Denn das von Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 in Bezug genommene öffentliche Interesse umfasst insbesondere auch die durch die VO 1049/2001 verfolgten Ziele – insbesondere eine bessere Beteiligung der Bürger und interessierten Öffentlichkeit an den Entscheidungsprozessen der Organe.

(*Hofstötter*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 15 AEUV Rn. 50).

Relevant ist hier, dass es sich bei dem begehrten Dokument 3 bereits nicht um verwaltungsinterne Beratungsprozesse der Beklagten handelt. Abgebildet wird gerade nicht das von Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 zu schützende interne Verwaltungshandeln der Beklagten. Zudem besteht gerade in Fällen öffentlicher Diskussionen ein besonderes Transparenzinteresse. Dass die Entscheidungsprozesse der Verwaltung für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer und in gewisser Weise überprüfbar werden und eine öffentliche Diskussion ermöglichen, dient der Beteiligung der Bürger an diesen Entscheidungsprozessen und entspricht damit nach Erwägungsgrund 2 der VO 1049/2001 genau den angestrebten Zielen.

Die Beklagte kann die ablehnende Entscheidung auch nicht unter Hinweis auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 VO 1049/2001 begründen.

dd) Abwägungsentscheidung

Die nach Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 vorgenommene Abwägungsentscheidung der Beklagten zu Lasten des Klägers ist fehlerhaft. Es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe der begehrten Dokumente.

Zunächst ist zu beachten, dass Ausnahmen vom Grundsatz des möglichst umfassenden Zugangs (dazu bereits ausführlich oben unter Ziff. 3) eng ausgelegt und angewendet werden müssen, um die Geltung dieses Grundsatzes nicht zu vereiteln.

(Ständige Rechtsprechung seit EuG, Rs. T-105/95, *WWF UK/Kommission*, Slg. 1997, S.II-313, Rn. 56; vgl. auch *Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004, S. 163 mwN.).

Es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe der begehrten Dokumente. Die Zulassung von Pestiziden und der Tier- und Gesundheitsschutz spielen in der öffentlichen Debatte eine immer größere Rolle. Die interessierte Öffentlichkeit verfolgt auch das Zustandekommen von Handelsabkommen und damit auch von CETA mit größtem Interesse. Eine Verweigerung von Transparenz läuft dem Grundsatz größtmöglicher Informationsherausgabe zuwider. Die Beklagte anerkennt auch, dass die Öffentlichkeit tatsächlich ein Interesse an der Herausgabe des Dokuments 3 hat, gleichwohl hebt sie das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Herausgabe und Verweigerung völlig aus.

Weiter ist zu beachten, dass die Beklagte bei der Abwägungsentscheidung über die Gewährung oder Verweigerung des Informationszuganges darüber hinaus berücksichtigen muss, dass der Zugangsanspruch des Klägers ohne Begründung besteht (Art. 6 Abs. 1 S. 2 VO 1049/2001). Damit ist in die Abwägungsentscheidung grundsätzlich allein das in der verfassungsrechtlichen Grundent-

scheidung für die größtmögliche Informationsfreiheit zum Ausdruck kommende Zugangsinteresse einzustellen.

(*Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 15 AEUV Rn. 36).

Entgegen der Auffassung der Beklagten muss der Kläger nicht auf ein bestimmtes übergeordnetes öffentliches Interesse eingehen, das eine öffentliche Offenlegung der spezifischen Art von Informationen in dem betreffenden Dokument rechtfertigt. Außerdem verkennt die Beklagte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieses auch im Unionsrecht anerkannte Prinzip hat zum Inhalt, dass unter mehreren gleich geeigneten Mitteln zur Erreichung eines legitimen Ziels das am wenigsten einschneidende zu wählen ist. Daraus wird richtigerweise geschlossen, dass Ausnahmen selbst, aber auch deren Auslegung, nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels notwendige und angemessene Maß hinausgehen dürfen.

(Vgl. *Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004, S. 164 mwN.).

Die Beklagte hätte danach den Herausgabeantrag zu Dokument 3 nicht vollständig ablehnen dürfen, sondern auch unter Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einen teilweisen Zugang beispielsweise unter Schwärzung gewähren müssen.

Auch ist nochmals zu betonen, dass seitens des Klägers unklar ist, wie sich das Sitzungsprotokoll zusammensetzt. Auch hier fragt sich, ob ggf. einzelne Teile (Stellungnahmen, Studien etc.) herauszugeben sind.

d) Art. 4 Abs. 1 lit. b) VO 1049/2001

Die Beklagte stützt sich auch auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) VO 1049/2001. Danach verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, u.a. dann, wenn durch dessen Verbreitung der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten, beeinträchtigt würde. Hierbei handelt es sich um einen sog. absoluten Verweigerungsgrund, d.h. der Zugang zu einem beantragten Dokument ist zwingend abzulehnen, wenn dessen Verbreitung den Schutz der Privatsphäre beeinträchtigen würde. Eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung findet insoweit nicht statt.

(*Krajewski/Rösslein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, AEUV, 64. EL 2018, Art. 15 Rn. 60).

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist zu beachten, dass wenn ein nach der VO 1049/2001 gestellter Antrag auf die Gewährung des Zugangs zu Dokumen-

ten gerichtet ist, die personenbezogene Daten enthalten, die Bestimmungen der RL 45/2001 einschließlich ihrer Art. 8 und 18 in vollem Umfang anwendbar werden.

(EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-28/08P, *Bavarian Lager*, Rn. 63).

Danach seien Namen beteiligter Personen personenbezogene Daten im Sinne von Art. 8 Buchst. b) VO 45/2001, mit der Folge, dass der die Daten begehrende Empfänger (hier der Kläger) die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweisen muss und eine Übermittlung nur zulässig ist, wenn kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden.

Auf den Ablehnungsgrund der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) VO 1049/2001 stützt auch die Beklagte ihre ablehnende Entscheidung (Anlage A. 6, S. 2 ff.). Das Dokument 3 beinhaltet die Vor- und Nachnamen von Mitarbeitern der Europäischen Kommission, die keine Führungspositionen innehätten. Es enthalte auch die Vor- und Nachnamen von Vertretern Dritter (Ministerien und Organisationen der kanadischen und EU-Mitgliedstaaten). Das Dokument enthalte auch biometrische Daten - handschriftliche Unterschriften der Sitzungsleiter (Anlage A. 6, S. 5 ff.).

Der Kläger anerkennt den Schutz der personenbezogenen Daten. Dennoch ist Art. 4 Abs. 6 VO 1049/2001 zu beachten, wonach nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen. Die übrigen Teile des Dokuments, für die keiner der Ausnahmegründe zutrifft, sind freizugeben.

(EuG, Rs. T-14/98, *Hautala/Rat*, Slg. 1999, II-2489 Rn. 84; EuGH Rs. C-353/99, *Rat/Hautala*, Slg. 2001, I-9565 Rn. 25 ff.; *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/ AEUV Art. 15 Rn. 72).

Im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre der in Dokument 3 genannten Mitarbeiter und Sitzungsteilnehmer bedeutet dies, dass an sich lediglich die Namen und Kontaktinformationen der Mitarbeiter / Sitzungsteilnehmer zu schwärzen sind, das Dokument im Übrigen aber dennoch freigegeben werden muss.

e) Verstoß gegen Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 VO 1049/2001

Nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 VO 1049/2001 hat die Beklagte die (teilweise) Ablehnung des Antrags des Klägers zu begründen. Die Begründung muss für jede betroffene Gruppe von Dokumenten erkennen lassen, warum das Organ nach Prüfung des Inhalts eine Verweigerung des Zugangs aufgrund einer bestimmten Annahme für gerechtfertigt hält.

(Vgl. nur EuG, Rs. T-105/95, *WWF UK/Kommission*, Slg. 1997, S. II-313, Rn. 64, 74; Rs.T-124/96, *Interporc/Kommission I*, Slg.1998, S. II-231, Rn.54; Rs.T-188/98, *Kuijjer/Rat I*, Slg. 2000, S.II-1959, Rn.41; Rs. T-123/99, *JT's Corporation/Kommission*, Slg. 2000, S.II-3269, Rn. 64 ff.).

Die Beklagte begründet zwar die (teilweise) Ablehnung der Herausgabe von Dokument 3 in Anlage A.6 ausführlich. Allerdings findet sich keine Begründung dazu, ob die Verweigerung der seitens des Klägers begehrten Herausgabe „aller Dokumente und Präsentationen, die während der Sitzung vom 26. bis 27. März 2018 behandelt wurden“ (Dokument 4) damit zusammenhängt, dass diese Dokumente ebenfalls Teil des Dokuments 3 sind.

Es bleibt also völlig unklar, ob neben dem Dokument 3 noch weitere Dokumente existieren, die entweder aus Dokument 3 herausgetrennt werden können, weil für Teile der Dokumente keine Verweigerungsgründe gelten können. Beispielsweise weil diese Dokumente, unabhängig von der Schwärzung der Namen in der Teilnehmerliste, entweder aus dem Dokument herausgetrennt werden können oder weil es sich um bereits abgeschlossene Studien, Stellungnahmen etc. handelt, die als Anlagen zum Sitzungsprotokoll geführt werden. Es ist jedenfalls praxisfremd, dass dem Sitzungsprotokoll nicht auch Anlagen beigelegt waren, die der Vorbereitung und Durchführung der Sitzung am 26. und 27.03.2018 dienten. Selbst in der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses ist geregelt, dass das Protokoll „in der Regel eine Zusammenfassung der einzelnen Tagesordnungspunkte, gegebenenfalls unter Angabe a) der dem Gemischten CETA-Ausschuss vorgelegten Unterlagen, b) aller Stellungnahmen, die von Mitgliedern des Gemischten CETA-Ausschusses zu Protokoll gegeben wurden, und c) der erlassenen Beschlüsse, der ausgesprochenen Empfehlungen, der beschlossenen gemeinsamen Stellungnahmen und der angenommenen operativen Schlussfolgerungen zu einzelnen Punkten“ enthält (vgl. Anlage A.7., Anhang Geschäftsordnung, Art. 9 Abs. 2).



Rechtsanwältin
Dr. Michéle John

Anlagenverzeichnis

Anlage A.1	Antrag des Klägers v. 19.04.2018 (Bl. 1)
Anlage A.2	Schreiben der Beklagten v. 21.06.2018 (Bl. 2-3)

Anlage A.3	Zusammenfassung der Sitzung v. 26./27.03.2018 (Bl. 4-5)
Anlage A.4	Zweit Antrag des Klägers vom 29.06.2018 (Bl. 6-7)
Anlage A.5	Schriftwechsel zwischen Kläger und Beklagter (Bl. 8-10)
Anlage A.6	Ablehnung Zweit Antrag v. 02.10.2018 (Bl. 11-19)
Anlage A.7	Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses (Bl. 20-26)