



Fundstellen: ECLI:EU:C:2015:489 = jusIT 2015/98, 244 (*Thiele*)

1. Die Stellungnahmen und ihre Zuordnung zu bestimmten Sachverständigen bilden insgesamt personenbezogene Daten iSv Art 2 lit a VO (EG) 45/2001.

2. Der Zugang zu Dokumenten von Organen der Europäischen Union (hier: der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit – EFSA), die personenbezogene Daten enthalten, darf nach Art 8 lit b VO (EG) 45/2001 grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt werden könnten.

Leitsätze verfasst von Hon.-Prof. Dr. *Clemens Thiele*, LL.M.

In der Rechtssache C-615/13 P betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 27. November 2013, ClientEarth mit Sitz in London (Vereinigtes Königreich), Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mit Sitz in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigter: P. Kirch, avocat, Rechtsmittelführerinnen, andere Parteien des Verfahrens: Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), vertreten durch D. Detken und C. Pintado als Bevollmächtigte im Beistand von R. Van der Hout, advocaat, Beklagte im ersten Rechtszug, Europäische Kommission, vertreten durch B. Martenczuk und L. Pignataro-Nolin als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg, Streithelferin im ersten Rechtszug, unterstützt durch: Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB), vertreten durch A. Buchta und M. Pérez Asinari als Bevollmächtigte, Streithelfer im Rechtsmittelverfahren, erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts (Berichterstatter) sowie der Richter A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça und C. Lycourgos, Generalanwalt: P. Cruz Villalón, Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin, aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Januar 2015, nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. April 2015 folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel begehren ClientEarth und das Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) (im Folgenden: PAN Europe) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union ClientEarth und PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem ihre Klagen zunächst auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) vom 10. Februar 2011, mit dem ein Antrag auf Zugang zu bestimmten Arbeitsdokumenten betreffend einen Leitfaden der EFSA für Wirtschaftsteilnehmer, die eine Zulassung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln beantragen (im Folgenden: Leitfaden), abgelehnt wurde, dann auf Nichtigerklärung des Beschlusses der EFSA vom 12. Dezember 2011, mit dem der frühere Beschluss zurückgenommen und ihnen Zugang zu allen beantragten Informationen außer den Namen der externen Sachverständigen gewährt wurde, die zu dem Entwurf des Leitfadens (im Folgenden: Leitfadentwurf) Stellung genommen haben, abgewiesen wurden.

Rechtlicher Rahmen

2 Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1) bestimmt:

"Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

a) 'personenbezogene Daten' alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (nachstehend 'betroffene Person' genannt); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind;

..."

3 Art. 8 ("Übermittlung personenbezogener Daten an Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sind und die der Richtlinie 95/46/EG unterworfen sind") dieser Verordnung bestimmt:

"Unbeschadet der Artikel 4, 5, 6 und 10 werden personenbezogene Daten an Empfänger, die den aufgrund der Richtlinie 95/46/EG erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterliegen, nur übermittelt,

...

b) wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten."

4 Die 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) legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen für den Zugang zu den Dokumenten dieser Organe fest.

5 Art. 4 ("Ausnahmeregelung") Abs 1 dieser Verordnung bestimmt:

"Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

...

b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten."

Vorgeschichte des Rechtsstreits

6 Nach Art. 8 Abs 5 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln

und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309, S. 1) fügt der Wirtschaftsteilnehmer, der eine Zulassung zum Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels beantragt, "entsprechend den Vorgaben [der EFSA] dem Dossier ein Verzeichnis mit [der] ... wissenschaftlichen und von Fachleuten überprüften frei verfügbaren Literatur über den Wirkstoff und seine Metaboliten bei, in der die Nebenwirkungen auf die Gesundheit, die Umwelt und Nichtzielarten behandelt werden".

7 Am 25. September 2009 wies die EFSA ihr für Bewertungsmethodik zuständiges Referat an, einen Leitfaden zur Präzisierung der Art und Weise der Durchführung dieser Bestimmung auszuarbeiten. Das Referat bildete hierzu eine Arbeitsgruppe (im Folgenden: Arbeitsgruppe).

8 Die Arbeitsgruppe legte zwei Gremien der EFSA, von denen einige Mitglieder externe Sachverständige waren, nämlich dem Gremium für Pflanzenschutzmittel und ihre Rückstände (im Folgenden: PPR-Gremium) und dem Pesticide Steering Committee (im Folgenden: PSC), einen Leitfadentwurf vor. Die externen Sachverständigen wurden gebeten, individuelle Stellungnahmen zu dem Entwurf abzugeben.

9 Aufgrund dieser Stellungnahmen nahm die Arbeitsgruppe Änderungen an dem Leitfadentwurf vor. Dieser wurde dann vom 23. Juli bis zum 15. Oktober 2010 einer öffentlichen Konsultation unterzogen. Mehrere Personen und Vereine, darunter PAN Europe, nahmen zu dem Entwurf Stellung.

10 Am 10. November 2010 reichten ClientEarth und PAN Europe bei der EFSA gemeinsam einen u. a. auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Antrag auf Zugang zu Dokumenten ein. Er bezog sich auf mehrere Dokumente oder Dokumentengattungen betreffend die Vorbereitung des Leitfadentwurfs, einschließlich der Stellungnahmen der externen Sachverständigen des PPR-Gremiums und des PSC.

11 Mit Schreiben vom 1. Dezember 2010 gewährte die EFSA ClientEarth und PAN Europe Zugang zu einem Teil der betreffenden Dokumente. Unter Berufung auf die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 (Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs) verweigerte sie jedoch die Verbreitung von zwei Dokumentengattungen, nämlich zum einen der verschiedenen Versionen des Leitfadentwurfs und zum anderen der Stellungnahmen der externen Sachverständigen des PPR-Gremiums und des PSC zu dem Entwurf.

12 Am 23. Dezember 2010 ersuchten ClientEarth und PAN Europe die EFSA darum, ihre in ihrem Schreiben vom 1. Dezember 2010 enthaltene Position zu überdenken.

13 Mit Beschluss vom 10. Februar 2011 bekräftigte die EFSA, dass der Zugang zu den nicht verbreiteten Dokumenten gemäß Art. 4 Abs 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu verweigern sei.

14 Der Leitfaden wurde am 28. Februar 2011 erlassen. Er wurde am selben Tag im EFSA Journal veröffentlicht.

15 Am 12. Dezember 2011 erließ die EFSA auf den Antrag von ClientEarth und PAN Europe vom 23. Dezember 2010 einen neuen Beschluss und stellte ihn ClientEarth und PAN Europe zu. Darin hieß es, dass sie beschlossen habe, ihren Beschluss vom 10. Februar 2011 "zurückzunehmen", "aufzuheben" und "zu ersetzen". Mit diesem neuen Beschluss gewährte

die EFSA ClientEarth und PAN Europe insbesondere Zugang zu den individuellen Stellungnahmen der externen Sachverständigen des PPR-Gremiums und des PSC zum Leitfadentwurf. Sie wies aber darauf hin, dass sie die Namen dieser Sachverständigen gemäß Art. 4 Abs 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 und den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten, insbesondere der Verordnung Nr. 45/2001, unkenntlich gemacht habe. Die Verbreitung der Namen der Sachverständigen stelle eine Übermittlung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 8 der Verordnung Nr. 45/2001 dar. Die dort genannten Voraussetzungen für eine Übermittlung solcher Daten seien im vorliegenden Fall aber nicht erfüllt.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

16 Am 11. April 2011 erhoben ClientEarth und PAN Europe Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der EFSA vom 10. Februar 2011. In der Folge wurde dann davon ausgegangen, dass Gegenstand der Klage nunmehr die Nichtigerklärung des Beschlusses der EFSA vom 12. Dezember 2011 sei, soweit diese es damit ablehnte, ClientEarth und PAN Europe die Namen der externen Sachverständigen mitzuteilen, die Stellungnahmen zum Leitfadentwurf abgegeben hatten.

17 ClientEarth und PAN Europe machten drei Klagegründe geltend.

18 Das Gericht hat diese für nicht begründet gehalten und die Klage demzufolge abgewiesen.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

19 ClientEarth und PAN Europe beantragen, das angefochtene Urteil aufzuheben und der EFSA die Kosten aufzuerlegen.

20 Die EFSA und die Europäische Kommission beantragen, das Rechtsmittel zurückzuweisen und ClientEarth und PAN Europe die Kosten aufzuerlegen.

21 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 18. Juni 2014 wurde der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der EFSA und der Kommission zugelassen.

Zum Rechtsmittel

22 ClientEarth und PAN Europe machen drei Rechtsmittelgründe geltend.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

23 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird eine fehlerhafte Anwendung des Begriffs der personenbezogenen Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 gerügt. ClientEarth und PAN Europe wenden sich insoweit gegen die insbesondere in Rn. 46 des angefochtenen Urteils enthaltene Annahme des Gerichts, dass unter diesen Begriff die Information falle, aufgrund deren sie bei den Stellungnahmen jeweils hätten feststellen können, von welchem externen Sachverständigen sie stammten (im Folgenden: streitige Information).

24 Die Verknüpfung von Daten zu wissenschaftlichen Stellungnahmen, die von Sachverständigen im Rahmen ihrer Mitwirkung an einem Gremium abgegeben worden seien, das im Interesse der Bürger eine öffentliche Aufgabe wahrnehme, könnten nicht unter diesen Begriff der personenbezogenen Daten fallen. Außerdem seien die Namen der betreffenden Sachverständigen und deren Stellungnahmen zum Leitfadentwurf auf der Website der EFSA für die Öffentlichkeit zugänglich, so dass davon auszugehen sei, dass auch die streitige Information öffentlich sei. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die EFSA versucht habe, zu überprüfen, ob die Sachverständigen gegen eine Verbreitung der streitigen Information gewesen seien.

25 Im Übrigen falle eine im Rahmen der Berufsausübung erfolgende Abgabe einer wissenschaftlichen Stellungnahme durch einen Sachverständigen nicht unter den Begriff des Privatlebens.

26 Die EFSA und die Kommission halten dieses Vorbringen für nicht stichhaltig. Der EDSB schließt sich dieser Auffassung an.

Würdigung durch den Gerichtshof

27 In Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 ist der Begriff der personenbezogenen Daten im Sinne dieser Verordnung definiert als "alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person".

28 Wie in Rn. 43 des angefochtenen Urteils ausgeführt, geht es ClientEarth und PAN Europe, wenn sie im vorliegenden Fall die Verbreitung der streitigen Information begehren, darum, bei den von den externen Sachverständigen abgegebenen Stellungnahmen jeweils zu wissen, von welchem Sachverständigen sie genau stammen.

29 Da aufgrund der streitigen Information eine bestimmte Stellungnahme einem bestimmten Sachverständigen zugeordnet werden könnte, handelt es sich bei ihr um eine Information über eine bestimmte natürliche Person und somit um eine Gesamtheit personenbezogener Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001. 30 Wie das Gericht in den Rn. 44 bis 46 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt hat, ist die streitige Information nicht deshalb nicht als Gesamtheit personenbezogener Daten einzustufen, weil sie im Kontext einer beruflichen Tätigkeit steht (vgl. in diesem Sinne Urteile Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 64, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 66 bis 70, und Worten, C-342/12, EU:C:2013:355, Rn. 19 und 22).

31 Auch hat die streitige Information nicht deshalb die Eigenschaft als Gesamtheit personenbezogener Daten verloren, weil sowohl die Identität der betreffenden Sachverständigen als auch die zum Leitfadentwurf abgegebenen Stellungnahmen auf der Website der EFSA veröffentlicht worden sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 49).

32 Im Übrigen überschneiden sich, wie die EFSA, die Kommission und der EDSB geltend machen, der Begriff der personenbezogenen Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 und der Begriff der Daten über das Privatleben nicht. Das Vorbringen von ClientEarth und PAN Europe, die streitigen Informationen fielen nicht unter das Privatleben der betreffenden Sachverständigen, geht im vorliegenden Fall also ins Leere.

33 Schließlich ist festzustellen, dass der Widerspruch des Betroffenen gegen die Verbreitung der betreffenden Information kein Tatbestandsmerkmal des Begriffs der personenbezogenen Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 ist. Deshalb hat das Gericht in Rn. 58 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass es bei der Einstufung einer Information über eine Person als personenbezogene Daten nicht auf das Vorliegen eines solchen Widerspruchs ankommt.

34 Somit ist festzustellen, dass das Gericht in Rn. 60 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die EFSA annehmen durfte, dass die streitige Information eine Gesamtheit personenbezogener Daten darstellte.

35 Folglich ist der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

36 Nun sind zusammen der zweite und der dritte Rechtsmittelgrund zu prüfen.

Zum zweiten und zum dritten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

37 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund rügen ClientEarth und PAN Europe eine fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 und von Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001. Sie machen geltend, weder das Gericht noch die EFSA hätten eine Abwägung aller Interessen vorgenommen, die von diesen beiden Bestimmungen geschützt seien, nämlich des "Rechts auf Transparenz" einerseits und des Rechts auf Schutz des Privatlebens und der personenbezogenen Daten andererseits.

38 Sie beanstanden insbesondere, dass das Gericht, ohne irgendeine Interessenabwägung vorzunehmen, lediglich geprüft habe, ob sie die Notwendigkeit der Verbreitung der streitigen Information nachgewiesen hätten.

39 Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund rügen ClientEarth und PAN Europe einen Verstoß gegen Art. 5 EUV. Sie machen geltend, das Gericht habe dadurch, dass es die verschiedenen Argumente, die sie zum Nachweis der Notwendigkeit der Verbreitung der streitigen Information vorgebracht hätten, zurückgewiesen habe, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

40 Die EFSA und die Kommission halten das Vorbringen von ClientEarth und PAN Europe im Rahmen ihres zweiten Rechtsmittelgrundes für nicht stichhaltig. Der EDSB schließt sich dieser Auffassung an.

41 Beim dritten Rechtsmittelgrund äußert die EFSA zunächst Zweifel hinsichtlich dessen Zulässigkeit. Dieser Rechtsmittelgrund bezeichne die beanstandeten Punkte des angefochtenen Urteils nicht hinreichend. Außerdem würden lediglich die Argumente wiederholt, die bereits vor dem Gericht gegen ihren Beschluss vom 12. Dezember 2011 vorgebracht worden seien, so dass der Rechtsmittelgrund auf eine erneute Prüfung der Klageschrift abziele, wofür der Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsmittels nicht zuständig sei.

42 Sodann macht die EFSA wie die Kommission geltend, dass der dritte Rechtsmittelgrund offensichtlich unbegründet sei, da das Gericht im Einklang mit der

Verordnung Nr. 45/2001 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs lediglich verlangt habe, dass die Rechtsmittelführerinnen ihr berechtigtes Interesse auf Zugang zur streitigen Information nachwiesen. Ein solches Erfordernis sei nicht unverhältnismäßig und gewährleiste voll und ganz den erforderlichen Interessenausgleich.

Würdigung durch den Gerichtshof

- Zur Zulässigkeit

43 Entgegen dem Vorbringen der EFSA lässt sich anhand der den dritten Rechtsmittelgrund betreffenden Passagen der Rechtsmittelschrift der Teil des angefochtenen Urteils identifizieren, auf den sich der Rechtsmittelgrund bezieht. Im Übrigen wiederholen ClientEarth und PAN Europe im Rahmen dieses Rechtsmittelgrundes nicht lediglich die Argumente, die sie vorher vor dem Gericht gegen den Beschluss der EFSA vom 12. Dezember 2011 vorgebracht hatten, sondern rügen den Rechtsfehler, der dem Gericht im vorliegenden Fall bei der Anwendung von Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 unterlaufen sein soll. Folglich ist der Rechtsmittelgrund zulässig.

- Zur Begründetheit

44 Ist ein Antrag auf die Gewährung des Zugangs zu personenbezogenen Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 45/2001 gerichtet, werden die Bestimmungen dieser Verordnung, u. a. Art. 8 Buchst. b, in vollem Umfang anwendbar (vgl. Urteile Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 63, und Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 101).

45 Nach Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 dürfen personenbezogene Daten grundsätzlich nur übermittelt werden, wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten.

46 Wie sich bereits aus ihrem Wortlaut ergibt, macht die genannte Bestimmung die Übertragung personenbezogener Daten, wie das Gericht in Rn. 83 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt hat, von zwei kumulativen Voraussetzungen abhängig.

47 In diesem Kontext ist es zunächst Sache desjenigen, der eine solche Übermittlung beantragt, deren Notwendigkeit nachzuweisen. Ist dieser Nachweis erbracht, ist es Sache des betreffenden Organs, zu prüfen, ob ein Grund für die Annahme besteht, dass durch die Übermittlung möglicherweise die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden. Besteht kein solcher Grund, ist die Übermittlung vorzunehmen. Andernfalls hat das betreffende Organ zur Entscheidung über den Antrag auf Zugang eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 77 und 78, und Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 107 und 108, vgl. in diesem Sinne auch Urteil Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 85).

48 Entgegen dem Vorbringen von ClientEarth und PAN Europe im Rahmen ihres zweiten Rechtsmittelgrundes hat das Gericht also zu Recht zunächst geprüft, ob ClientEarth und PAN Europe mit den von ihnen vorgebrachten Argumenten im Sinne von Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 die Notwendigkeit der Übermittlung der streitigen Information nachgewiesen haben.

49 Es bleibt allerdings zu prüfen, ob das Gericht, wie ClientEarth und PAN Europe im Rahmen ihres dritten Rechtsmittelgrundes behaupten, bei dieser Prüfung die Voraussetzung der Notwendigkeit der Übermittlung fehlerhaft angewandt hat.

50 Das erste Argument, das die Rechtsmittelführerinnen vor dem Gericht vorgebracht hatten und das in Rn. 75 des angefochtenen Urteils wiedergegeben ist, war gestützt auf die Existenz eines sich aus Art. 1 EUV, Art. 11 Abs 2 EUV und Art. 15 AEUV ergebenden allgemeinen Transparenzerfordernisses.

51 Insoweit hat der Gerichtshof aber entschieden, dass dem Ziel der Transparenz nicht ohne Weiteres allgemein Vorrang gegenüber dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten zuerkannt werden kann (Urteil Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 85).

52 Das Gericht hat in Rn. 78 des angefochtenen Urteils mithin zu Recht festgestellt, dass die Rechtsmittelführerinnen mit diesem ersten Argument die Notwendigkeit der Verbreitung der streitigen Information nicht nachgewiesen haben.

53 Das zweite, in Rn. 79 des angefochtenen Urteils wiedergegebene Argument war gestützt auf die Existenz eines Klimas des Misstrauens gegenüber der EFSA, der oft Parteilichkeit vorgeworfen werde, weil sie auf Sachverständige zurückgreife, die durch ihre Verbindungen zur Industrie bedingte persönliche Interessen hätten, und auf die Erforderlichkeit, die Transparenz des Entscheidungsprozesses der EFSA zu gewährleisten.

54 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass die streitige Information Personen betrifft, die als Sachverständige gegen Entgelt an dem Prozess der Ausarbeitung eines Leitfadens der EFSA für Wirtschaftsteilnehmer, die beabsichtigen, einen Antrag auf Zulassung zum Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels zu stellen, mitgewirkt haben.

55 Wie ClientEarth und PAN Europe geltend machen, war die Verbreitung der streitigen Information in einem solchen Kontext erforderlich, um die Transparenz des Prozesses des Erlasses eines Rechtsakts zu gewährleisten, der dazu berufen war, Auswirkungen auf die Tätigkeiten der Wirtschaftsteilnehmer zu haben, insbesondere, um die Art und Weise zu beurteilen, auf die jeder der an diesem Prozess beteiligten Sachverständigen den Inhalt des Rechtsakts durch seine eigene wissenschaftliche Stellungnahme hat beeinflussen können.

56 Die Transparenz des Verfahrens, das eine Behörde beim Erlass eines solchen Rechtsakts anwendet, trägt nämlich dazu bei, der Behörde in den Augen der Adressaten des Rechtsakts eine größere Legitimität zu verleihen und das Vertrauen der Adressaten gegenüber der Behörde zu stärken (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 59, und Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 113) sowie für eine größere Verantwortung der Behörde gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System zu sorgen (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 45, Rat/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 32, und Rat/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 53, 106 und 107).

57 Zum anderen ist zu beachten, dass das in Rn. 53 des vorliegenden Urteils genannte Argument keineswegs auf allgemeine und abstrakte Erwägungen beschränkt war, sondern, wie aus Rn. 79 des angefochtenen Urteils hervorgeht, auf eine Studie gestützt war, in der

festgestellt wurde, dass die meisten Sachverständigen, die Mitglieder einer Arbeitsgruppe der EFSA sind, Verbindungen zu Industrielobbys unterhalten.

58 ClientEarth und PAN Europe wurden den Angaben in Rn. 80 des angefochtenen Urteils zufolge zwar der Name, der Lebenslauf und die Interessenerklärung der Sachverständigen, die zum Leitfadentwurf Stellung genommen haben, mitgeteilt. Die streitige Information war aber erforderlich, um konkret prüfen zu können, ob die einzelnen Sachverständigen bei der Erfüllung ihrer wissenschaftlichen Aufgabe im Dienste der EFSA unparteiisch waren.

59 Folglich hat das Gericht in Rn. 80 des angefochtenen Urteils zu Unrecht entschieden, dass das in Rn. 79 des angefochtenen Urteils wiedergegebene Vorbringen von ClientEarth und PAN Europe für den Nachweis der Notwendigkeit der Übermittlung der streitigen Information nicht genüge.

60 Einzuwenden, wie das Gericht es in Rn. 80 des angefochtenen Urteils getan hat, dass ClientEarth und PAN Europe bei keinem der betreffenden Sachverständigen die Unabhängigkeit in Zweifel gezogen haben, liefe auf eine fehlerhafte Anwendung der Voraussetzung der Notwendigkeit der Übermittlung gemäß Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 hinaus. Im Übrigen setzt ein solches In-Zweifel-Ziehen größtenteils voraus, dass ClientEarth und PAN Europe vorher bei jeder einzelnen der abgegebenen Stellungnahmen wissen, von welchem Sachverständigen sie stammt.

61 Folglich ist der dritte Rechtsmittelgrund begründet und das angefochtene Urteil aufzuheben.

Zur Klage vor dem Gericht

62 Nach Art. 61 Abs 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof, wenn er das angefochtene Urteil aufhebt, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

63 Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof der Ansicht, dass die von ClientEarth und PAN Europe vor dem Gericht erhobene Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der EFSA vom 12. Dezember 2011 entscheidungsreif und daher endgültig über sie zu entscheiden ist.

64 Im Rahmen dieser Klage haben ClientEarth und PAN Europe mit dem zweiten Klagegrund geltend gemacht, dass ein öffentliches Interesse die Verbreitung der streitigen Information gemäß Art. 8 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 45/2001 rechtfertige.

65 Was Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 angeht, beweist, wie in den Rn. 53 bis 61 des vorliegenden Urteils ausgeführt, das substantiierte Vorbringen von ClientEarth und PAN Europe zu den gegen die EFSA hinsichtlich der Auswahl ihrer Sachverständigen erhobenen Vorwürfen der Parteilichkeit und zur Erforderlichkeit, die Transparenz des Entscheidungsprozesses dieser Behörde zu gewährleisten, rechtlich hinreichend, dass die Übermittlung der streitigen Information im Sinne dieser Bestimmung notwendig war.

66 Da die beiden in Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 genannten Voraussetzungen kumulativ sind, bleibt im Rahmen der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses der EFSA vom 12. Dezember 2011 noch zu prüfen, ob ein Grund zu der Annahme bestand, dass durch die Übermittlung möglicherweise die berechtigten Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt worden wären.

67 Insoweit hat die EFSA, wie aus ihrer Antwort auf schriftliche Fragen des Gerichts hervorgeht, geltend gemacht, dass solche Gründe bestünden. Sie meint, die Verbreitung der streitigen Information hätte, wenn sie erfolgt wäre, in einer für die Integrität und das Privatleben der betreffenden Sachverständigen schädlichen Weise verwendet werden können. Die EFSA hat sich hierzu auf Beispiele von individuellen Angriffen gegen Sachverständige, um deren Unterstützung sie gebeten habe, gestützt.

68 Allerdings stammen diese Beispiele aus Dokumenten, die ClientEarth und PAN Europe selbst vorgelegt haben, um ihre Behauptungen zu den zwischen einigen von der EFSA ausgewählten Sachverständigen und der Industrie bestehenden Verbindungen zu belegen, auf die die gegen diese Behörde und ihre Sachverständigen erhobenen Vorwürfe der Parteilichkeit gerade gestützt sind. Die Beispiele beweisen aber in keiner Weise, dass die Verbreitung der streitigen Information die Gefahr einer Beeinträchtigung des Privatlebens oder der Integrität der betreffenden Sachverständigen in sich geborgen hätte.

69 Somit handelt es sich bei der Behauptung der EFSA, bei Verbreitung der streitigen Information hätte die Gefahr bestanden, dass das Privatleben und die Integrität der genannten Sachverständigen beeinträchtigt worden wären, um eine allgemeine Erwägung, die durch keinen fallspezifischen Umstand weiter begründet wird. Dabei ist es Sache der betreffenden Behörde, zu beurteilen, ob durch die beantragte Verbreitung das geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigt werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 49). Durch die Verbreitung der streitigen Information als solche hätte der betreffende Verdacht der Parteilichkeit aber zerstreut oder den eventuell betroffenen Sachverständigen Gelegenheit gegeben werden können, die Begründetheit dieser Behauptungen der Parteilichkeit, gegebenenfalls mittels der verfügbaren Rechtsbehelfe, in Zweifel zu ziehen.

70 Eine nicht mit Beweisen untermauerte Behauptung wie die der EFSA, könnte, wenn sie zugelassen würde, allgemein für jeden Fall gelten, in dem eine Behörde der Europäischen Union vor dem Erlass eines Rechtsakts, der sich auf die Tätigkeiten von Wirtschaftsteilnehmern in einem beliebigen von dem Rechtsakt betroffenen Sektor auswirkt, vorher den Rat von Sachverständigen einholt. Ein solcher Ansatz wäre nicht mit dem Erfordernis einer strengen Auslegung der Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Organe sind, vereinbar - einem Erfordernis, das die Feststellung der Gefahr einer konkreten und tatsächlichen Beeinträchtigung des geschützten Interesses gebietet.

71 Anders als die EFSA in ihrem Beschluss vom 12. Dezember 2011 festgestellt hat, waren die Voraussetzungen des Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 für die Übermittlung der streitigen Information im vorliegenden Fall also erfüllt.

72 Folglich ist dem zweiten Klagegrund stattzugeben.

73 Somit ist der Klage stattzugeben und der Beschluss der EFSA vom 12. Dezember 2011 für nichtig zu erklären.

Kosten

74 Nach Art. 184 Abs 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet, über die

Kosten. Nach Art. 138 Abs 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach deren Art. 184 Abs 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten, und nach Art. 140 Abs 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof entscheiden, dass ein anderer Streithelfer als die in den vorstehenden Absätzen genannten seine eigenen Kosten trägt.

75 Da dem Rechtsmittel und der vor dem Gericht erhobenen Klage von ClientEarth und PAN Europe stattgegeben wurde, ist zu entscheiden, dass die EFSA ihre eigenen Kosten trägt, und sind der EFSA die im Rechtsmittelverfahren und im erstinstanzlichen Verfahren entstandenen Kosten von ClientEarth und PAN Europe, wie von diesen beantragt, aufzuerlegen. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten dieser beiden Verfahren. Der EDSB trägt seine eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens.

Tenor:

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

1. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union ClientEarth und PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483) wird aufgehoben.
2. Der Beschluss der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) vom 12. Dezember 2011 wird für nichtig erklärt.
3. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) trägt ihre eigenen Kosten und wird verurteilt, die ClientEarth und dem Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) im Rechtsmittelverfahren und im erstinstanzlichen Verfahren entstandenen Kosten zu tragen.
4. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens und des erstinstanzlichen Verfahrens.
5. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) trägt seine eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens.

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

1. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union ClientEarth und PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483) wird aufgehoben.
2. Der Beschluss der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) vom 12. Dezember 2011 wird für nichtig erklärt.
3. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) trägt ihre eigenen Kosten und wird verurteilt, die ClientEarth und dem Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) im Rechtsmittelverfahren und im erstinstanzlichen Verfahren entstandenen Kosten zu tragen.
4. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens und des erstinstanzlichen Verfahrens.
5. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) trägt seine eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens.

Anmerkung*

I. Das Problem

Client Earth Pesticide und *Pesticide Action Network Europe* (PAN) verklagten die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) deshalb, weil sie sich weigerte, ua die Namen von Sachverständigen preiszugeben. Diese waren von der Behörde zur Frage beigezogen worden, ob bestimmte Chemikalien für den Einsatz in Nahrungsmittel unbedenklich wären. Die Kläger beriefen sich in ihrem Transparenzbegehren einerseits auf VO (EG) 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl L 8/2000, 1) und andererseits auf VO (EG) 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 145/2001, 43). Sie klagten zunächst auf Nichtigerklärung des EFSA-Beschlusses, mit dem ein Antrag auf Zugang zu bestimmten Arbeitsdokumenten betreffend einen Leitfaden der EFSA für Wirtschaftsteilnehmer, die eine Zulassung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln beantragen, abgelehnt wurde, dann auf Nichtigerklärung des weiteren Beschlusses der EFSA, mit dem der frühere Beschluss zurückgenommen und ihnen Zugang zu allen beantragten Informationen außer den Namen der externen Sachverständigen gewährt wurde, die zu dem Entwurf des Leitfadens Stellung genommen hatten. In erster Instanz wurde die Klage „mangels öffentlichem Interesse an der Offenlegung“ abgewiesen.¹ In ihrem Rechtsmittel an den EuGH machten die Kläger folgende wesentlichen Punkte geltend:

(1) Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wurde eine Verkennung des Rechtsbegriffs „personenbezogene Daten“ iSv Art 2 VO (EG) 45/2001 gerügt. Das Gericht wäre zu Unrecht zu der Auffassung gelangt, dass eine Verbindung von Namen und Stellungnahmen personenbezogene Daten darstelle. Unter den Begriff „personenbezogene Daten“ fielen nicht Stellungnahmen, die anlässlich der Teilnahme an einem öffentlichen Ausschuss abgegeben worden seien, wenn Sachverständige, von denen die Namen und andere Angaben zur Person öffentlich zugänglich seien, wegen ihres anerkannten Fachwissens zur Teilnahme eingeladen worden seien.

(2) Mit dem zweiten Klagegrund wurde eine unrichtige Auslegung von Art 4 Abs 1 VO (EG) 1049/2001 und Art 8 lit b VO (EG) 45/2001 hinsichtlich des Anwendungsbereichs, des Verfahrens und des Inhalts dieser Bestimmungen gerügt, insb weil nicht alle Interessen, die von diesen Rechtsakten geschützt würden, geprüft und abgewogen worden wären. Das Gericht hätte nicht alle Gesichtspunkte der Vorschriften vollständig geprüft, deren Anwendbarkeit (grundsätzlich) festgestellt worden wäre. Es hätte nicht die verschiedenen Interessen geprüft und berücksichtigt, die durch die beiden Rechtsakte geschützt würden.

(3) Schließlich rügten die Kläger eine Verletzung des Art 5 AEUV, da ihnen eine unverhältnismäßige Beweislast auferlegt worden wäre. Von Ihnen würde nämlich verlangt, die Notwendigkeit der Informationsübermittlung und den Umfang der geschützten berechtigten Interessen darzutun.

* RA Hon.-Prof. Dr. *Clemens Thiele*, LL.M. Tax (GGU), ist gerichtlich beeideter Sachverständiger für Urheberfragen aller Art, insbesondere Neue Medien; Näheres unter <http://www.eurolawyer.at>.

¹ EuG 13.9.2013, T-214/11 = ECLI:EU:T:2013:483.

II. Die Entscheidung des Gerichts

Der EuGH gab der Klage statt. Die beklagte Behörde wurde (generell) verpflichtet, die Namen und weitere Angaben von Experten zu veröffentlichen, die in Gutachten einschätzen, welche Chemikalien in Lebensmitteln verwendet werden dürfen. Die Veröffentlichung soll eine zu enge Verbindung der Gutachter zu den herstellenden Unternehmen verhindern und gleichzeitig den Druck und die Einflussnahme durch Unternehmen stoppen.

III. Kritische Würdigung und Ausblick

Dem vorliegenden Urteil ist zuzustimmen. Aus der Begründung verdienen vor allem die Ausführungen des EuGH zum Begriff der „personenbezogenen Daten“ Hervorhebung. Diese haben *vice versa* auch für Art 2 lit a RL 95/46/EG Bedeutung: Da es den Klägern darum geht, bei den von den externen Sachverständigen abgegebenen Stellungnahmen jeweils zu wissen, von welchem Sachverständigen sie genau stammen, und eine bestimmte Stellungnahme jeweils einem bestimmten Sachverständigen zugeordnet werden kann, handelt es sich dabei um eine Information über eine bestimmte natürliche Person und somit um eine Gesamtheit personenbezogener Daten iSv Art 2 lit a VO (EG) 45/2001. Daran ändert auch der Zusammenhang mit einer ausschließlich beruflichen Tätigkeit nichts.² Die streitige Information hat nicht schon deshalb die Eigenschaft als Gesamtheit personenbezogener Daten verloren, weil sowohl die Identität der betreffenden Sachverständigen als auch die zum Leitfadentwurf abgegebenen Stellungnahmen auf der Website der EFSA veröffentlicht worden sind.³ Im Übrigen überschneiden sich der Begriff der personenbezogenen Daten im Sinne von Art 2 lit a VO (EG) 45/2001 und der Begriff der Daten über das Privatleben nicht.⁴ Schließlich ist festzustellen, dass der Widerspruch des Betroffenen gegen die Verbreitung der betreffenden Information kein Tatbestandsmerkmal des Begriffs der personenbezogenen Daten iSv Art 2 lit a VO (EG) 45/2001 ist.⁵

Insoweit bestätigt also der Gerichtshof seine bisherige Rsp,⁶ dass dem Ziel der Transparenz nicht ohne Weiteres allgemein Vorrang gegenüber dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten zuerkannt werden kann. Wie die Kläger allerdings zutreffend argumentieren, ist die Verbreitung der streitigen Information in einem solchen Kontext erforderlich, um die Transparenz des Prozesses des Erlasses eines Rechtsakts zu gewährleisten. Dem hat sich der Gerichtshof unter Verweis auf Vorjudikatur und den Grundsatz einer „Legitimation durch Verfahren“ angeschlossen.⁷

Ausblick: Noch im gleichen Monat erging eine weitere Gerichtsentscheidung für mehr Transparenz in der umweltpolitischen Arbeit von europäischen Regierungen und im Umgang mit Expertenmeinungen. Gemäß dem ebenfalls von *Client Earth* erwirkten Urteil⁸ haben EU-Bürger ein Anrecht zu erfahren, ob und wann ihre nationale Regierung gegen geltendes

² Vgl in diesem Sinne bereits EuGH 29.6.2010, C-28/08 P (Bavarian Lager), Rz 66 bis 70 = EuGRZ 2010, 469 und EuGH 30.5.2013, C-342/12 (Worten), Rz 19 und 22 = jusIT 2013/69, 150 (Thiele).

³ Vgl EuGH 16. 12. 2008, C-73/07 (Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia), Rz 49 = MR-Int 2009, 14 (Wittmann); ausf Besprechung bereits der Schlussanträge durch *Jahnel*, jusIT 2008/107, 221.

⁴ So auch Urteil Rz 32.

⁵ Urteil Rz 33.

⁶ EuGH 9.11.2010, C-92/09 (Schecke und Eifert), Rz 85 = ÖJZ 2011/100, 955 (Ennöckl); ausf besprochen in jusIT 2011/47, 96 (Kunnert); Jahrbuch Beihilferecht 2011, 517 (Huber/Kristoferitsch); ZfV 2012/1007, 636 (Riesz); *Jahnel*, Datenschutz und Privatsphäre in Grabenwarter/Pöcherstorfer/Rosenmayr-Klemenz, Die Grundrechte des Wirtschaftslebens nach dem Vertrag von Lissabon (2012), 65 (*Jahnel*).

⁷ EuGH 1.7.2008, C-39/05 P, C-52/05 P (Schweden./ Turco), Rz 45 = EuGRZ 2008, 406; EuGH 17.10.2013, C-280/11 P (Rat./ Access Info Europe), Rz 32 = ÖJZ 2013/130, 1106 (Berger/Pelzl); EuGH 3.7.2014, C-350/12 P (Rat./ in ,t Veld), Rz 53, 106 und 107.

⁸ EuGH 16.7.2015, C-612/13 (Client Earth./ Kommission).

Umweltrecht verstoßen hat. Der EuGH stellt sich damit gegen die Forderungen der Kommission. Diese drängte darauf, vertrauliche Studien über EU-Länder, die gegen Umweltrecht verstoßen, geheim zu halten. Dennoch deckt das Urteil nicht alle Bereiche des Umweltrechts ab, in denen es zu Verstößen kommen kann. In einigen Fällen sind noch Verhandlungen hinter geschlossenen Türen möglich. In diesen muss das Gericht in erster Instanz nun prüfen, ob die Forderungen der Kommission nach vertraulicher Behandlung tatsächlich gerechtfertigt sind. Eine Entscheidung wird Ende 2015 oder Anfang 2016 erwartet.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass von externen Sachverständigen abgegebene Stellungnahmen gegenüber Behörden zwar insgesamt personenbezogene Daten iS des Datenschutzrechts darstellen, aus Transparenzerwägungen aber im Einzelfall kein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen bestehen mag. Dies ist insb dann der Fall, wenn die Veröffentlichung dazu dient, eine zu enge Verbindung der Gutachter zu den herstellenden Unternehmen zu verhindern und gleichzeitig den Druck und die Einflussnahme durch Unternehmen zu stoppen.