



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GD Wettbewerb

Der Generaldirektor

Brüssel, den 23. Juli 2021
COMP/G-4/GM/MAM/nvz/



Nur per E-Mail:



Betreff: GestDem 2021/4479 – Ihr Antrag vom 10. Juli 2021 (präzisiert am 21. Juli 2021) auf Dokumentenzugang gemäß Verordnung 1049/2001 in Fall AT.40178 – PKW-Emissionen

Sehr 

ich nehme Bezug auf Ihren Antrag vom 10. Juli 2021 auf Zugang nach Verordnung 1049/2001¹ (Verordnung 1049/2001) zu Dokumenten des Kartellfalles AT.40178 – *Pkw-Emissionen*. Ihr Antrag wurde bei uns unter der Referenznummer **GestDem 2021/4479** registriert.

1. BETROFFENE DOKUMENTE

Ursprünglich hatten Sie unter dem Titel “Illegale Absprache zwischen VW, BMW & Daimler bezüglich AdBlue [#224730]“ Zugang zu Dokumenten der betroffenen Akte der Kommission wie folgt begehrt:

“Antrag nach EU-Verordnungen 1049/2001 sowie 1367/2006

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf Basis der Verordnungen 1049/2001 sowie 1367/2006 bitte ich Sie um Übersendung von Dokumenten, die Informationen über folgenden Sachverhalt enthalten:

Illegale Absprachen zwischen VW, BMW und Daimler bezüglich der Größe des Tankes für AdBlue

[...]”

Da über öffentlich zugängliche Dokumente in dieser Sache, die auf der Webseite der

¹ 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. Nr. L 145 vom 31.5.2001, S. 43 – 48.

Kommission zur Verfügung gestellt wurden und werden, der Generaldirektion Wettbewerb nicht klar war, worauf genau der Antrag abzielte, nicht zuletzt auch wegen Ihres Hinweises auf 'EU Verordnung 1367/2006', wurde Ihnen per email angeboten, den Umfang des Antrags näher zu besprechen. Daraufhin präzisierten Sie Ihren Antrag am 21. Juli 2021 per email wie folgt:

“Um vielleicht die wichtigste Frage vorab zu klären: Ja, meine Anfrage geht noch weiter [als nur auf veröffentlichte oder zu veröffentlichende Dokumente abzielen]. Mein Anliegen ist es nämlich, nach Möglichkeit die internen Dokumente, also den Schriftverkehr, Protokolle u.ä., zu erhalten, aus denen der Inhalt/ Verlauf etc. der sog. 'Fünftreffen' sowie weiterer Absprachen und (schriftlicher) Kommunikation hervorgeht.“

Ich deute daher Ihren Antrag als einen Antrag nach Verordnung 1049/2001 und Verordnung 1367/2006, die den Zugang der Allgemeinheit zu Dokumenten in Kommissionsakten regeln, womit Sie Zugang begehren zu allen Dokumenten im Fall AT. 40178 *Pkw-Emissionen*, die interne Dokumente - also Schriftverkehr, Protokolle und ähnliches - enthalten oder darauf verweisen und woraus Inhalt, Verlauf, etc. der sog. 'Fünftreffen' zwischen DAIMLER, VW und BMW hervorgehen, sowie weitere Absprachen und (schriftliche) Kommunikation zwischen diesen Autoherstellern.

2. VERORDNUNG 1367/2006

Sie stützen Ihren Antrag sowohl auf Verordnung 1049/2001 als auch auf Verordnung 1367/2006². Verordnung 1367/2006 betrifft den Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft befinden. Nach Artikel 3 der Verordnung 1367/2006 gilt für alle Anträge auf Umweltinformationen die Verordnung 1049/2001. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung 1367/2006 sind die Ausnahmeregelungen in Artikel 4 Abs. 2, erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 dahin auszulegen, dass ein überwiegendes Interesse an der Verbreitung besteht, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen. Dies gilt aber nicht für Untersuchungen der Organe oder Einrichtungen, insbesondere Untersuchungen, die mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zum Gegenstand haben. Im Verfahren im Fall AT.40178 wurde ein möglicher Verstoß gegen Artikel 101 AEUV untersucht. Damit gilt die Verordnung 1049/2001 ohne Abweichungen, wobei offenbleiben kann, ob sich in der Akte überhaupt Umweltinformationen befinden.

3. BEURTEILUNG NACH DER VERORDNUNG 1049/2001

Wir weisen darauf hin, dass alle in der Akte befindlichen Dokumente, zu denen ein Zugang derzeit möglich ist, auf der Website der Generaldirektion Wettbewerb unter dem folgenden Link abgerufen werden können:

² Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Abkommens von Aarhus über den Zugang von Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 264 vom 25.9.2006, S. 13 - 19.

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40178

Die Generaldirektion Wettbewerb ist derzeit zusammen mit den betroffenen Unternehmen dabei, eine nicht vertrauliche Fassung des Beschlusses anzufertigen. Sobald diese Fassung fertiggestellt sein wird, wird sie ebenfalls unter der obigen Internetadresse veröffentlicht.

Nach sorgfältiger Prüfung Ihres Antrages im Lichte der Verordnung 1049/2001 bin ich zu dem Schluss gekommen, dass bezüglich der anderen Dokumente in der Verfahrensakte, zu denen Sie Zugang erhalten wollen, die Ausnahmetatbestände des Artikels 4 Anwendung finden. Zugang kann daher nicht gewährt werden.

Im Folgenden finden Sie eine detaillierte Begründung der Anwendbarkeit der in Artikel 4 der Verordnung 1049/2001 genannten einschlägigen Ausnahmen.

3.1. Anwendbare Ausnahmen nach der Verordnung 1049/2001

Ihr Antrag betrifft Dokumente, die unter die in Artikel 4 Abs. 2, erster und dritter Gedankenstrich, und Artikel 4 Abs. 3 genannten Ausnahmen fallen.

3.1.1. Artikel 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich, Schutz geschäftlicher Interessen, und Artikel 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich, Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

Gemäß Artikel 4 Abs. 2 der Verordnung 1049/2001 kann die Kommission den Zugang zu Dokumenten verweigern, wenn durch deren Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person (Art. 4 Abs. 2, erster Gedankenstrich) oder der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (Art. 4 Abs. 2, dritter Gedankenstrich) beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Im Fall *Kommission v. TGI*³, in dem es um einen Antrag auf Dokumentenzugang zu allen in der Akte befindlichen Dokumenten in zwei Beihilfefällen ging, bestätigte der Gerichtshof die Zurückweisung der Kommission und stellte fest, dass im Hinblick auf die Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Untersuchungen eine allgemeine Vermutung besteht, nach der die Zugänglichmachung von in der Akte befindlichen Dokumenten den Zweck von Beihilfe-Ermittlungen gefährden würde. Der Gerichtshof führte aus, dass eine derartige Zugänglichmachung das verfahrensrechtliche System in Zweifel ziehen würde.⁴

Der Gerichtshof⁵ übertrug diese Argumentation auf Dokumente in Fällen nach Artikel 101 und 102 AEUV (‘Wettbewerbsverfahren‘), die den Verfahrensregeln der

³ Fall C-139/07, *Kommission / Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, ECLI:EU:C:2010:376, Rz. 61.

⁴ Siehe auch Fall C-514/07 P, *Schweden u.a. / API und Kommission*, ECLI:EU:C:2010:541 Rz. 99 und 100; sowie Fall C-404/10 P, *Kommission / Odile Jacob*, ECLI:EU:C:2012:393, Rz. 108-126, in dem der Gerichtshof die Rechtsprechung aus *Kommission/TGI* analog auf Fusionsverfahren angewandt hat.

⁵ Fall C-365/12 P, *Kommission / EnBW Energie Baden Württemberg*, ECLI:EU:C:2014:112, Rz. 42, 81, 92; Fall T-210/15, *Deutsche Telekom / Kommission*, ECLI:EU:T:2017:224, Rz. 30ff.

Verordnung 1/2003⁶ unterfallen. Die Zugänglichmachung derartiger Dokumente würde dem Gerichtshof zu Folge das System der in dieser Verordnung aufgestellten Verfahrensregeln, insbesondere zur Vertraulichkeit und zur Akteneinsicht, untergraben.

Grundsätzlich ist in Verfahren nach Artikel 101 und 102 AEUV die Akteneinsicht auf Parteien, welche eine Mitteilung der Beschwerdepunkte erhalten (sowie unter bestimmten Umständen auf Beschwerdeführer) beschränkt, wobei sichergestellt werden muss, dass die so erhaltenen Informationen ausschließlich dem Zweck des Verfahrens dienen.⁷ Ein genereller Zugang würde die Balance zwischen der Pflicht der Unternehmen, der Kommission sensible geschäftliche Informationen mitzuteilen und ihrem legitimen Interesse, derartige Informationen zu schützen, gefährden.⁸

Im *EnBW*-Fall⁹ entschied der Gerichtshof, dass im Hinblick auf den Schutz des Untersuchungszweckes eine generelle Vermutung besteht, nach der die Zugänglichmachung von Dokumenten in Wettbewerbsverfahren den Zweck des Systems der Zugänglichmachung, das durch die Verordnungen 1/2003 und 773/2004¹⁰ eingeführt wurde, gefährdet. Der Gerichtshof hat bestätigt, dass eine generelle Vermutung dahingehend besteht, dass eine Zugänglichmachung von in einer Verfahrensakte eines Wettbewerbsverfahrens befindlichen Dokumenten grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen der an der Untersuchung beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zweckes der Untersuchungstätigkeiten gefährdet.¹¹

Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass ein enger Zusammenhang zwischen den Ausnahmen im Hinblick auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen und des Schutzes geschäftlicher Interessen besteht.¹²

Das Gericht erkannte das Bestehen einer allgemeinen, auf den in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 festgelegten Ausnahmen beruhenden Vermutung an, die für Kartellverfahren gilt, unabhängig davon, ob der Antrag auf Zugang eine Untersuchung betrifft, die noch andauert, oder die bereits abgeschlossen ist. Das Gericht führte aus, dass in beiden Fällen für die Zugänglichmachung sensibler Informationen die Gefahr bestünde, dass die geschäftlichen Interessen der beteiligten Unternehmen verletzt werden und dass die Aussicht auf eine solche Veröffentlichung nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens der Bereitschaft der Unternehmen zur Zusammenarbeit im laufenden Verfahren abträglich wäre.¹³

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1, 4.1.2004, S. 1-25.

⁷ Gemäß Art. 27 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 VO 1/2003 und Art. 8 und 15 VO 773/2004.

⁸ Fall T-380/08, *Niederlande / Kommission*, ECLI:EU:T:2013:480, Rz. 38 und 39.

⁹ Fall C-365/12 P, *Kommission / EnBW Energie Baden Württemberg*, Rz. 88.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission vom 7. April 2004 über die Durchführung von Verfahren auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag durch die Kommission, ABl. L 123 v. 27.4.2004, S. 18-24.

¹¹ Fall C-365/12 P, *Kommission / EnBW Energie Baden Württemberg*, Rz. 93.

¹² Fall C-404/10 P, *Kommission / Odile Jacob*, Rz. 105.

¹³ Fall T-210/15, *Deutsche Telekom / Kommission*, Rz. 45.

Im Hinblick auf den Schutz geschäftlicher Interessen entschied das Gericht¹⁴ betreffend den Schutz sensibler Informationen, deren Veröffentlichung wahrscheinlich die kommerziellen Interessen der beteiligten Unternehmen verletzen würde, dass der Schutz nicht auf den Zeitraum des Verfahrens beschränkt sein sollte, sondern für einen Zeitraum von 30 Jahren und, wenn nötig, darüber hinaus gilt.

Im vorliegenden Fall wurde die Verfahrensakte der Kommission nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Nur die Parteien des Verfahrens hatten zwecks Gewährleistung ihrer Verteidigungsrechte während des Aktenzugangs Zugang zu den nichtvertraulichen Fassungen der Dokumente. Die sensiblen Geschäftsinformationen in diesen Dokumenten könnten, wenn sie veröffentlicht werden, wichtige Aspekte der Geschäftsstrategie einer Partei auf dem Markt oder gegenüber bestimmter Kunden enthüllen. Die Zugänglichmachung solcher Dokumente an Dritte würde daher ernsthaft die geschäftlichen Interessen der Parteien beeinträchtigen und das durch die Verordnungen 1/2003 und 773/2004 eingeführte System der Akteneinsicht für Verfahrensparteien gefährden.¹⁵

Gemäß Art. 339 AEUV muss die Kommission alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um das Berufsgeheimnis zu schützen. Insbesondere Informationen über Unternehmen, ihre Geschäftsverbindungen und Kostenkomponenten dürfen nicht veröffentlicht werden.

Wie auch der Gerichtshof angemerkt hat, liegt es nahe, dass die Kommission im Rahmen eines Kartellverfahrens nach Art. 101 AEUV geschäftlich sensible Informationen sammeln muss, die unter anderem die Geschäftsstrategien der betroffenen Unternehmen, deren Verkaufszahlen, deren Marktanteile oder ihre Geschäftsbeziehungen betreffen. Folglich kann die Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit einem solchen Verfahren stehenden Dokumente regelmäßig die geschäftlichen Interessen von Unternehmen gefährden.¹⁶

Da viele der in der Kommissionsakte enthaltenen Dokumente kommerziell sensible Informationen enthalten, kann kein Zugang zu ihnen gewährt werden.

Insbesondere die von Kronzeugen¹⁷ mitgeteilten Informationen fallen unter die Ausnahmen zum Schutz der geschäftlichen Interessen natürlicher und juristischer Personen und zum Schutz des Zwecks von Untersuchungen. Dies betrifft nicht nur Kronzeugenanträge selbst, sondern darüber hinaus auch alle Dokumente, die im Zusammenhang mit dem Kronzeugenprogramm übermittelt wurden.

Um vom Kronzeugenprogramm der Kommission zu profitieren, übermitteln Antragsteller Dokumente, die sie selbst belasten, sowie Erklärungen über Ihre Mitwirkung an einem Kartell und dessen Funktionsweise. Die Zugänglichmachung von Informationen, die von der Kommission im Zusammenhang mit dem Kronzeugenprogramm erlangt wurden, könnte potentielle Antragsteller davon abhalten,

¹⁴ Fall T-380/08, *Niederlande / Kommission*, Rz. 43-44.

¹⁵ Fall T-380/08, *Niederlande / Kommission*, Rz. 34.

¹⁶ Fall C-365/12 P, *Kommission / EnBW*, Rz. 79.

¹⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen, Abl. C 298 v. 8.12.2006, S. 17-22 (sog. Kronzeugenregelung in Kartellsachen).

Erklärungen nach der Kronzeugenregelung abzugeben. Insgesamt könnten Antragsteller schlechter gestellt sein, als Unternehmen, die an einem Kartell beteiligt waren, aber nicht oder weniger umfangreich mit der Kommission kooperieren.¹⁸ Wenn Unternehmen annehmen müssten, dass ihre nach der Kronzeugenregelung eingereichten Dokumente in Anwendung der Verordnung 1049/2001 veröffentlicht werden könnten, wäre ihre Bereitschaft zur Kooperation erheblich geringer. Dies würde nicht nur die Wirksamkeit des Kronzeugenprogrammes der Kommission und damit den Erfolg zukünftiger Untersuchungen, sondern auch die Durchsetzung von Art. 101 AEUV insgesamt gefährden.

Weil im vorliegenden Fall eine Vielzahl von Dokumenten im Rahmen des Kronzeugenprogrammes übermittelt wurden, kann auch kein Zugang zu diesen Dokumenten gewährt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass für die Dokumente, zu denen Sie Zugang beantragen, die allgemeine Vermutung gilt, dass die Zugänglichmachung solcher Dokumente grundsätzlich den Schutz des Zweckes von Untersuchungen und den Schutz geschäftlicher Interessen gefährdet.

Wie das Gericht festgestellt hat, muss die Kommission, um die allgemeine Vermutung anzuwenden, nicht jedes in der Akte enthaltene Dokument einzeln prüfen. Eine solche Anforderung würde die allgemeine Vermutung, die es der Kommission erlaubt, einen allgemein gestellten Antrag in ebenso allgemeiner Weise zu beantworten, ihrer Wirksamkeit berauben.¹⁹ Die Rechtsprechung bestätigt, dass die allgemeine Vermutung selbst in Fällen anwendbar ist, in denen Zugang zu einzelnen Dokumenten verlangt wird. Das Gericht hat diese Vermutung auch explizit auf den Fall angewandt, dass sich ein Antrag nach Verordnung 1049/2001 auf bestimmte Dokumente und nicht in pauschaler Weise auf alle Dokumente in der Akte eines Verfahrens zur Anwendung der Wettbewerbsregeln bezieht.²⁰

Daher wird kein Zugang zu den von Ihnen gewünschten Dokumenten gewährt.

3.1.2. Artikel 4 Abs. 3 Unterabsatz 1: Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission

Gemäß Artikel 4 Abs. 3 Unterabsatz 1 der Verordnung 1049/2001 kann der Zugang zu einem Dokument verweigert werden, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

Die Verfahrensakte der Kommission wurde noch nicht endgültig geschlossen, weil der Beschluss der Kommission vom 8. Juli 2021 noch vor den Gerichten der Europäischen Union angefochten werden kann. Die Klagefrist ist noch nicht abgelaufen. Sofern eine Klage eingereicht werden sollte, würde die Zugänglichmachung der Dokumente dem Zweck von Untersuchungen, sowie den Entscheidungsprozess der Kommission im Hinblick auf künftige Verfahrensschritte - etwa im Falle einer Aufhebung des

¹⁸ Fall T-380/08, *Niederlande / Kommission*, Rz. 41.

¹⁹ Fall C-365/12 P, *Kommission / EnBW*, Rz 101.

²⁰ Fall T-210/15, *Deutsche Telekom AG / Kommission*, Rz. 30; Fall T-677/13, *Axa Versicherung / Kommission*, ECLI:EU:T:2015:473, Rz. 39.

Beschlusses - gefährden.

Der Zugang wird daher auch auf dieser Grundlage verweigert.

3.2. Überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung

Gemäß Artikel 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung 1049/2001 sind die in diesem Artikel enthaltenen Ausnahmen vom generell bestehenden Recht auf Dokumentenzugang nur anwendbar, wenn an der Offenlegung des angeforderten Dokumentes kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Zunächst muss ein öffentliches Interesse an der Verbreitung bejaht werden können (im Gegensatz zu privaten Interessen des Antragstellers), zum anderen muss dieses die nach Artikel 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich und 4 Abs. 3 der Verordnung 1049/2001 geschützten Interessen überwiegen.

In Ihrem Antrag haben Sie keine Argumente angeführt, die ein übergeordnetes öffentliches Interesse für die Offenlegung der Dokumente darstellen würden. Folglich besteht das vorherrschende Interesse in diesem Fall darin, die Wirksamkeit der Untersuchungen der Kommission, ihre Entscheidungsprozesse und die wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen zu schützen.

4. TEILWEISER DOKUMENTENZUGANG

Ich habe auch die Möglichkeit der Gewährung eines teilweisen Zugangs zu den Dokumenten gemäß Artikel 4 Abs. 6 der Verordnung 1049/2001 in Betracht gezogen. Allerdings gilt die allgemeine Vermutung der Nichtoffenlegung auch für teilweisen Dokumentenzugang. Daher kann auch aus diesem Grund ein über die nicht-vertrauliche Fassung des Beschlusses hinausgehender teilweiser Zugang nicht gewährt werden.

5. RECHTSBEHELFF

Falls Sie die Überprüfung dieses Standpunktes wünschen, können Sie einen Zweit Antrag an den Generalsekretär der Kommission an die untenstehende Adresse senden. Sie haben hierfür fünfzehn (15) Arbeitstage ab Erhalt dieses Schreibens Zeit. Danach wird ihr ursprünglicher Antrag als zurückgenommen betrachtet.

Der Generalsekretär wird Sie über das Ergebnis dieser Überprüfung innerhalb von fünfzehn (15) Arbeitstagen nach Registrierung Ihres Zweit antrages informieren. Im Fall einer Ablehnung Ihres Antrags wird Ihnen mitgeteilt werden, welche weiteren Maßnahmen Sie ergreifen können.

Die Adresse des Generalsekretärs der Kommission für diesen Zweck lautet:

European Commission
Secretary-General
Transparency, Document Management & Access to Documents (SG.C.1)

E-Mail: [REDACTED]

Mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]