Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 28. November 2017 [1]

Rechtssache C-57/16 P

ClientEarth
gegen

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten der Organe – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Antrag auf Zugang zu dem Entwurf eines Berichts über die Folgenabschätzung, zu dem Bericht über die Folgenabschätzung und zu der Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung – Allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit – Verweigerung des Zugangs – Legislative Dokumente“

I. Einführung

1. Das vorliegende Rechtsmittel geht auf eine Anfechtungsklage zurück, die ClientEarth beim Gericht der Europäischen Union gegen zwei Beschlüsse der Kommission erhoben hat, mit denen ihr der Zugang zu Dokumenten verweigert wurde. Mit einem Beschluss vom 1. April 2014 verweigerte die Kommission der Rechtsmittelführerin den Zugang zu einem Bericht über die Folgenabschätzung betreffend einen Entwurf für ein verbindliches Instrument zur Festlegung des strategischen Rahmens von risikobasierten Inspektions- und Überwachungsverfahren im Bereich des Umweltrechts der Europäischen Union sowie zu einer Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung. Darüber hinaus verweigerte die Kommission der Rechtsmittelführerin mit einem Beschluss vom 3. April 2014 auch den Zugang zu einem Entwurf eines Berichts über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf mitgliedstaatlicher Ebene im Bereich der Umweltpolitik der Union und zu einer Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung (im Folgenden: streitige Dokumente).

2. Die Rechtsmittelführerin erhob gegen diese beiden Beschlüsse Klage, die das Gericht mit Urteil vom 13. November 2015, ClientEarth/Kommission (T-424/14 und T-425/14, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2015:848), abwies.

3. In diesem Urteil stellte das Gericht im Wesentlichen fest, dass die streitigen Dokumente der gleichen Kategorie angehörten und dass eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit geboten sei, da ihre Verbreitung den Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen durch die Kommission beeinträchtigen würde.

4. Die Rechtsmittelführerin, unterstützt durch die finnische und die schwedische Regierung, hat gegen dieses Urteil Rechtsmittel eingelegt.

1 Originalsprache: Französisch.

5. Im Rahmen dieses Rechtsmittels hat sich der Gerichtshof in erster Linie zu der Frage zu äußern, ob ein Organ die Verweigerung des Zugangs zu Folgenabschätzungen angesichts der Natur dieser Abschätzungen auf eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit stützen kann. So wird er zu prüfen haben, ob die Kommission, wenn sie Rechtsakte ausarbeitet, die mit dem Gesetzgebungsverfahren zusammenhängen, als Gesetzgeber handelt. Aufgrund dieser Prüfung muss sich der Gerichtshof zu dem erforderlichen Gleichgewicht zwischen dem Prinzip der Transparenz, der Erneuerung der öffentlichen Debatte, der Unabhängigkeit der Kommission und der Vertraulichkeit von Informationen äußern, wie sich diese Begriffe aus 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 [2] ergeben.

6. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich erläutern, weshalb meines Erachtens das angefochtene Urteil aufzuheben ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung Nr. 1049/2001

7. Die Erwägungsgründe 2 und 6 dieser Verordnung lauten:

„(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

…

(6) Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden."

8. Art. 2 Abs. 1 und 4 der Verordnung sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

…

(4) Unbeschadet der Artikel 4 und 9 werden Dokumente der Öffentlichkeit entweder auf schriftlichen Antrag oder direkt in elektronischer Form oder über ein Register zugänglich gemacht. Insbesondere werden Dokumente, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurden oder eingegangen sind, gemäß Artikel 12 direkt zugänglich gemacht."

2 ABl. 2001, L 145, S. 43.

9. Art. 4 Abs. 3 und 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„(3) 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, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

…

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben."

10. Art. 12 Abs. 2 der Verordnung bestimmt, dass „[i]nsbesondere legislative Dokumente, d. h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, … vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden [sollten]."

B. Verordnung Nr. 1367/2006

11. In den Erwägungsgründen 7 und 15 der 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 [3] auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft [4] heißt es:

„(7) … [D]ie Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen [sollten] für Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft gelten, die in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber tätig werden.

…

(15) Soweit in der Verordnung [Nr. 1049/2001] Ausnahmen vorgesehen sind, sollten diese vorbehaltlich speziellerer Bestimmungen der vorliegenden Verordnung über Anträge auf Umweltinformationen gelten. Die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen sollten eng ausgelegt werden, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind. Der Begriff ‚geschäftliche Interessen' umfasst vertrauliche Übereinkünfte, die von Organen oder Einrichtungen, die in ihrer Eigenschaft als Banken handeln, geschlossen werden."

3 ABl. 2005, L 124, S. 1, im Folgenden: Aarhus-Übereinkommen.

4 ABl. 2006, L 264, S. 13.

12. Art. 1 Abs. 1 Buchst. a und b der genannten Verordnung bestimmt:

„(1) Ziel dieser Verordnung ist es, durch Festlegung von Vorschriften zur Anwendung der Bestimmungen des [Aarhus-]Übereinkommens auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zur Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen beizutragen, und zwar insbesondere indem

a) das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft eingegangen sind oder von diesen erstellt wurden und sich in ihrem Besitz befinden, gewährleistet wird und die grundlegenden Bedingungen und praktischen Modalitäten für die Ausübung dieses Rechts festgelegt werden;

b) sichergestellt wird, dass Umweltinformationen zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um ihre möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung zu erreichen. Zu diesem Zweck wird die Verwendung insbesondere der Computertelekommunikation und/oder sonstiger elektronischer Technologien gefördert, soweit diese verfügbar sind“.

13. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung lautet:

„(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

d) ‚Umweltinformationen‘ sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über:

…

iii) Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z. B. Politiken, Rechtsvorschriften, Pläne, Programme, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten, die sich auf die unter den Ziffern i und ii genannten Bestandteile und Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Bestandteile;

iv) Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;

v) Kosten/Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die im Rahmen der unter Ziffer iii genannten Maßnahmen und Tätigkeiten verwendet werden;

…“

14. Art. 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 bestimmt:

„Die Verordnung [Nr. 1049/2001] gilt für alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft befinden, und zwar ohne Unterscheidung nach Staatsbürgerschaft, Nationalität oder Wohnsitz sowie bei juristischen Personen nach ihrem eingetragenen Sitz oder einem tatsächlichen Mittelpunkt ihrer Tätigkeit.

Für die Zwecke dieser Verordnung ist der Begriff ‚Organ‘ in der Verordnung [Nr. 1049/2001] als ‚Organ oder Einrichtung der Gemeinschaft‘ zu verstehen.“

15. Art. 6 der Verordnung sieht vor:

„(1) Artikel 4 Absatz 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung [Nr. 1049/2001], mit Ausnahme von Untersuchungen, insbesondere solchen, die mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zum Gegenstand haben, wird dahin ausgelegt, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen. Bei den übrigen Ausnahmen nach Artikel 4 der Verordnung [Nr. 1049/2001] sind die Gründe für die Verweigerung eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.

(2) Außer in den Ausnahmefällen nach Artikel 4 der Verordnung [Nr. 1049/2001] können die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft den Zugang zu Umweltinformationen verweigern, wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf den Schutz der Umweltbereiche hätte, auf die sich die Informationen beziehen (wie z. B. Brutstätten seltener Tierarten).“

III. Der Rechtssache zugrunde liegender Sachverhalt

16. Die Rechtsmittelführerin ist eine Einrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht, deren Zweck der Umweltschutz ist.

17. Am 20. Januar 2014 reichte die Rechtsmittelführerin gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 bei der Kommission zwei Anträge auf Zugang zu Dokumenten ein. Wie bereits dargelegt, betraf der erste Antrag die Gewährung des Zugangs zu einem von der Kommission erstellten Bericht über die Folgenabschätzung bezüglich der Umsetzung der Säule „Zugang zu Gerichten“ des Aarhus-Übereinkommens, während der zweite Antrag die Gewährung des Zugangs zu der von der Kommission vorgenommenen Folgenabschätzung betreffend die Überarbeitung des Unions-Rechtsrahmens zur Umweltinspektion und -überwachung auf nationaler und Unionsebene betraf.

18. Mit Schreiben vom 13. Februar 2014 lehnte die Kommission den zweiten Antrag ab. Sie stellte fest, dass sich dieser Antrag auf einen „Bericht über die Folgenabschätzung betreffend einen Entwurf für ein verbindliches Instrument zur Festlegung des strategischen Rahmens von risikobasierten Inspektions- und Überwachungsverfahren im Bereich des Umweltrechts der [Union]“ sowie die Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung zu diesem Bericht beziehe. Die Ablehnung war auf die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt.

19. Mit Schreiben vom 17. Februar 2014 lehnte die Kommission auch den ersten Antrag ab. Sie stellte insoweit fest, dass sich der Antrag auf den „Entwurf eines Berichts über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf mitgliedstaatlicher Ebene im Bereich der Umweltpolitik der [Union]“ sowie die Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung zu diesem Entwurf beziehe. Die Ablehnung war auf die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt.

20. Am 4. März 2014 reichte die Rechtsmittelführerin nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung zwei Zweitanträge bei der Kommission ein.

21. Mit Schreiben vom 24. März 2014 teilte die Kommission der Rechtsmittelführerin mit, dass die Frist für die Beantwortung der Zweitanträge gemäß Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 um 15 Arbeitstage verlängert worden sei.

22. Mit Schreiben vom 1. und vom 3. April 2014 bestätigte die Kommission die Verweigerung des Zugangs zu den streitigen Dokumenten auf der Grundlage der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 (im Folgenden: streitige Beschlüsse).

23. In den streitigen Beschlüssen stellte die Kommission als Erstes fest, dass sie im Zusammenhang mit Gesprächen und Verhandlungen wegen der von ihr zu ergreifenden Gesetzesinitiativen betreffend die Umweltinspektion und -überwachung bzw. den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten Verfahren der Folgenabschätzung eingeleitet habe, die noch nicht abgeschlossen seien. Die Folgenabschätzungen dienten der Vorbereitung solcher Gesetzesinitiativen, und die in einer Gesetzesinitiative getroffenen strategischen Entscheidungen („policy choices“) stützten sich auf den Inhalt einer Folgenabschätzung.

24. Die Kommission führte weiter aus, dass in diesem Stadium die Verbreitung der streitigen Dokumente ihre laufenden Entscheidungsprozesse erheblich beeinträchtigen würde, da sie ihren Ermessensspielraum beschneiden und ihre Möglichkeiten zur Ausarbeitung von Kompromissen einschränken würde. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass eine solche Verbreitung Druck von außen erzeuge, der die schwierigen Entscheidungsprozesse, die von einem Klima des Vertrauens geprägt sein müssten, behindern könnte. Die Kommission verwies u. a. auf die Bestimmungen von Art. 17 Abs. 1 und Abs. 3 Unterabs. 3 EUV.

25. Dazu stellte die Kommission im Beschluss vom 1. April 2014 fest, dass die Inspektionen und die Überwachung ein zentraler Bestandteil der Umsetzung der öffentlichen Politiken seien – ein Bereich, in dem sich die Organe seit 2001 um Sensibilisierung und um Förderung von Maßnahmen auf EU-Ebene bemühten – und dass die Gespräche vor äußeren Einflussfaktoren geschützt werden müssten, da ein solcher Einfluss die Qualität der Überwachung der Mitgliedstaaten beeinträchtigen würde.

26. Im Beschluss vom 3. April 2014 verwies die Kommission darauf, dass die Frage des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sensibel sei, die Mitgliedstaaten möglicherweise unterschiedliche Standpunkte einnähmen und seit ihrem Vorschlag vom 24. Oktober 2003 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zehn Jahre vergangen seien [5].

27. Schließlich erklärte die Kommission in den streitigen Beschlüssen noch, dass einige Dokumente, die die zwei laufenden Folgenabschätzungen beträfen, bereits im Internet zugänglich seien und alle anderen Dokumente zu diesen Folgenabschätzungen bei der Annahme der Gesetzesvorschläge durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder veröffentlicht würden.

28. Aufgrund dessen stellte die Kommission in den streitigen Beschlüssen fest, dass der Zugang zu den beantragten Dokumenten auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert werden müsse, da sich die Entscheidungsprozesse in einem sehr frühen und sensiblen Stadium befänden („at a very early and delicate stage“).

29. Als Zweites war die Kommission der Ansicht, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der beantragten Dokumente bestehe. Die Union sei verpflichtet, die Umweltqualität und damit die menschliche Gesundheit zu erhalten, zu schützen und zu verbessern. Dieses Ziel könne durch einen nicht diskriminierenden Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erreicht werden. Jedoch könne die Kommission zum einen nicht erkennen, inwiefern die Verbreitung der beantragten Dokumente in diesem Stadium den in der Union lebenden Personen helfe, die Umwelt, in der sie lebten, mittelbar zu beeinflussen, da der Zugang zu den nationalen Gerichten bereits eröffnet sei und die fraglichen Entscheidungsprozesse nur auf die Verbesserung dieses Zugangs gerichtet seien. Im

5 KOM(2003) 624 endgültig.

Übrigen sei 2013 eine öffentliche Konsultation durchgeführt worden, bei der die Interessengruppen, darunter die Zivilgesellschaft, die Möglichkeit gehabt hätten, an der Festlegung der grundsätzlichen Ausrichtung der Vorschläge mitzuwirken. Zum anderen beeinträchtige eine Verbreitung in diesem Stadium die Entscheidungsprozesse und die Möglichkeit, den bestmöglichen Kompromiss zu erzielen. Darüber hinaus werde das öffentliche Interesse am besten dadurch gewahrt, dass die fraglichen Entscheidungsprozesse ohne jeglichen Druck von außen durchgeführt werden könnten.

30. Als Drittes schloss die Kommission die Möglichkeit aus, einen Teilzugang im Sinne von Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu gewähren, da die beantragten Dokumente in ihrer Gesamtheit unter die Ausnahmeregelung fielen.

31. Nach dieser Verweigerung der Verbreitung erhob ClientEarth am 11. Juni 2014 zwei Klagen auf Nichtigerklärung des Beschlusses vom 1. April 2014 (Rechtssache T-425/14) und des Beschlusses vom 3. April 2014 (Rechtssache T-424/14).

32. ClientEarth warf der Kommission mit dem ersten Teil des einzigen Klagegrundes vor, sie sei zu Unrecht von einer schweren Gefahr der Beeinträchtigung ihrer Entscheidungsprozesse und dem Fehlen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der streitigen Dokumente ausgegangen.

33. Mit dem zweiten Teil dieses Klagegrundes machte ClientEarth geltend, die Kommission habe gegen ihre Begründungspflicht verstoßen.

34. Das Gericht hat die von ClientEarth erhobenen Klagen mit dem angefochtenen Urteil abgewiesen.

IV. Anträge der Parteien

35. Mit ihrem Rechtsmittel beantragt ClientEarth, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Kommission zur Tragung der Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferinnen zu verurteilen.

36. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 12. Juli 2016 sind die finnische und die schwedische Regierung als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Rechtsmittelführerin zugelassen worden.

37. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

V. Prüfung des Rechtsmittels

A. Vorbemerkungen

38. In der mündlichen Verhandlung vom 3. Juli 2017 hat die Kommission vorgetragen, sie habe am 28. April 2017 eine Mitteilung veröffentlicht, in der sie darauf hingewiesen habe, dass die Initiative „Zugang zu Gerichten“ in Umweltangelegenheiten abgeschlossen und ohne legislative Folgemaßnahme aufgegeben worden sei. Sie hat darüber hinaus dargelegt, dass sie nach der Veröffentlichung dieser Mitteilung am 28. Juni 2017 eines der streitigen Dokumente veröffentlicht habe, nämlich den Entwurf eines Berichts über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten[6], in Bezug auf den sie mit Beschluss vom 3. April 2014 den Antrag von ClientEarth auf Zugang abgelehnt habe.

6 Dieses Dokument ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

39. Nach ständiger Rechtsprechung muss ebenso wie das Rechtsschutzinteresse auch der Streitgegenstand bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen – andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt –, was voraussetzt, dass die Klage der Partei, die sie erhoben hat, im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann[7]. Da eines der streitigen Dokumente, zu denen ClientEarth Zugang begehrt, veröffentlicht wurde, ist ein Teil der von ihr erhobenen Klage gegenstandslos geworden; über den Antrag auf Zugang zum Entwurf des Berichts einer Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist nicht mehr zu entscheiden.

40. Meines Erachtens hat der Gerichtshof daher bezüglich der Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses vom 3. April 2014, soweit sie den Zugang zum Entwurf des Berichts einer Folgenabschätzung betrifft, die Erledigung der Hauptsache festzustellen.

B. Würdigung

41. ClientEarth stützt ihr Rechtsmittel auf zwei Gründe. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund wirft sie dem Gericht vor, es habe rechtsfehlerhaft das Bestehen einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung zugunsten der streitigen Dokumente anerkannt.

42. Mit ihrem zweiten, hilfsweise geltend gemachten, Rechtsmittelgrund trägt sie vor, das Gericht habe in den Rn. 133 bis 163 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der streitigen Dokumente verneint.

43. Der erste Rechtsmittelgrund ist in fünf Teile gegliedert, die wie folgt zu behandeln sind.

1. Zum vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Für die Gewährung eines größtmöglichen Zugangs zu den streitigen Dokumenten habe das Gericht nicht die besondere Natur dieser Dokumente berücksichtigt

a) Vorbringen der Beteiligten

44. ClientEarth, unterstützt durch die finnische und die schwedische Regierung, ist der Auffassung, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es in den Rn. 100 bis 106 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass der Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe nicht für die streitigen Dokumente gelte, da die Kommission, wenn sie eine Folgenabschätzung für die Vorlage eines Gesetzesvorschlags ausarbeite, nicht als Gesetzgeber handle, wobei es insoweit nicht auf die Natur der betreffenden Dokumente ankomme.

45. Als Erstes hätte das Gericht berücksichtigen müssen, dass diese Dokumente, d. h. die Folgenabschätzungen, Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens und insbesondere der Entscheidung darüber seien, ob ein Gesetzesvorschlag vorgelegt werde oder nicht. Auch wenn die Kommission bei der Ausarbeitung dieser Art von Dokumenten formal gesehen nicht als Gesetzgeber handle, bildeten die Dokumente dennoch die Grundlage eines Gesetzesvorschlags.

46. Die finnische Regierung führt insoweit die Rechtsprechung des Gerichtshofs an, wonach „Transparenz in dieser Hinsicht … zur Stärkung der Demokratie [beiträgt], indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist

7 Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können“ [8]. Nach dieser Rechtsprechung sei der zu berücksichtigende zentrale Gesichtspunkt nicht so sehr die Gesetzgebereigenschaft des Organs, das das Dokument, zu dem der Zugang begehrt werde, angenommen habe, sondern die Natur dieses Dokuments, das die Grundlage der zukünftigen Rechtsvorschriften bilden könne.

47. Nach Ansicht der schwedischen Regierung handelt die Kommission bei der Erstellung der Folgenabschätzungen als Gesetzgeber, da sie Vorschläge für Rechtsakte mit Gesetzescharakter vorbereite und ausarbeite.

48. Die Rechtsmittelführerin sowie die finnische und die schwedische Regierung sind der Auffassung, dass nach dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs den Bürgern der Union ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten wie etwa den streitigen Dokumenten gewährt werden müsse.

49. Als Zweites macht die Rechtsmittelführerin geltend, dass entgegen den Feststellungen des Gerichts in Rn. 106 des angefochtenen Urteils die Rechtsprechung des Gerichtshofs die Anerkennung allgemeiner Vermutungen für legislative Dokumente oder Dokumente zu eventuellen Gesetzesvorschlägen nicht rechtfertige.

50. Die Kommission meint demgegenüber, dass zum Zeitpunkt des Antrags auf Zugang zu den streitigen Dokumenten kein Gesetzesvorschlag eingereicht gewesen sei und somit damals kein legislatives Dokument existiert habe. Sobald ein Politikvorschlag angenommen oder aufgegeben worden sei, werde diese Art von Dokument veröffentlicht, so dass die Bürger von ihm Kenntnis nehmen könnten, um sämtliche Informationen, die die Grundlage der Legislativmaßnahme der Union bildeten, zu überprüfen.

51. Die Kommission trägt zudem vor, selbst wenn die streitigen Dokumente als „legislativ“ im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einzustufen sein sollten, gelte die genannte Bestimmung unbeschadet der Art. 4 und 9 der Verordnung, wie das Gericht in Rn. 105 des angefochtenen Urteils festgestellt habe. Die Anerkennung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung im Rahmen der Gesetzgebung sei somit nicht ausgeschlossen, wie das Gericht in Rn. 106 des angefochtenen Urteils unter Hinweis auf das Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [9], festgestellt habe.

b) Würdigung

52. Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verbürgen das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe. Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001 ist nach ihrem Art. 1, die Grundsätze und Bedingungen sowie die Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang festzulegen. Da als Grundsatz der Zugang zu Dokumenten gilt, ist insoweit jede Ausnahme von diesem Grundsatz eng auszulegen [10].

53. Art. 4 der Verordnung enthält daher eine Liste mit Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, zu denen die Ausnahme gehört, auf die sich die Kommission für die Verweigerung des Zugangs zu den streitigen Dokumenten im Ausgangsrechtsstreit beruft. Beschließt die Kommission, den Zugang zu einem Dokument in dem Fall zu verweigern, dass dessen Verbreitung eines der von dem genannten Artikel geschützten Interessen beeinträchtigen könnte, muss sie daher

8 Vgl. Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 45 und 46), sowie vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 32 und 33).

9 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 Vgl. Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 35 und 36).

grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch diese Bestimmung geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte [11]. Sie muss sodann prüfen, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung des betreffenden Dokuments trotz der Beeinträchtigung des in Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses rechtfertigt [12].

54. Der Gerichtshof hat jedoch anerkannt, dass es dem betreffenden Organ freisteht, sich auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, um zu begründen, wie der Zugang zu diesen Dokumenten konkret und tatsächlich das durch eine in Art. 4 der Verordnung vorgesehene Ausnahmeregelung geschützte Interesse beeinträchtigen könnte. Insoweit hat das Organ genauer darzulegen, auf welche allgemeinen Erwägungen es die Vermutung stützt, dass die Verbreitung eines der durch die Ausnahmen nach dieser Vorschrift geschützten Interessen beeinträchtigen würde. Hierbei ist es nicht verpflichtet, eine konkrete Beurteilung des Inhalts der einzelnen Dokumente vorzunehmen [13].

55. Die Anwendung einer allgemeinen Vermutung schließt jedoch für die Personen, die den Zugang zu dem betreffenden Dokument beantragt haben, nicht das Recht aus, darzulegen, dass diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt oder dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an dieser Verbreitung besteht [14].

56. Bisher hat der Gerichtshof fünf allgemeine Vertraulichkeitsvermutungen zugelassen. So ist von einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung ausgegangen worden bezüglich des Zugangs zu den Dokumenten der Verwaltungsakte betreffend ein Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen [15], des Zugangs zu den von einem Organ im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätzen [16], des Antrags auf Zugang zum Schriftverkehr zwischen der Kommission und den Anmeldern oder Dritten im Rahmen eines Verfahrens zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen [17], des Antrags einer Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht auf Zugang zu einer Verwaltungsakte über ein Vertragsverletzungsverfahren im Stadium des Vorverfahrens [18] und des Antrags auf Zugang zu allen Dokumenten der Akte eines Verfahrens nach Art. 81 EG, jetzt Art. 101 AEUV [19].

57. Im Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit kommt dem Grundsatz der Transparenz verstärkte Bedeutung zu. Der vierte Erwägungsgrund und Art. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 gewähren der Öffentlichkeit ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, das größtmögliche Wirksamkeit erhalten soll, doch stellt der sechste Erwägungsgrund fest, dass gerade in den Fällen, in denen die Organe als Gesetzgeber tätig sind, ein umfassenderer Zugang zu diesen Dokumenten gewährt werden muss. So hat der Gerichtshof bereits darauf hingewiesen, dass „Transparenz in dieser Hinsicht … zur Stärkung der Demokratie [beiträgt], indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können“ [20].

11 Vgl. Urteile vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 71 und 72), sowie vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 31).

12 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 44).

13 Vgl. Urteil vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 72 und 73 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

14 Vgl. Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 62).

15 Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Vgl. Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 46), sowie vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 33).

58. Die Abwägung des besonderen Interesses, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung des Dokuments, zu dem der Zugang begehrt wird, ist von ganz besonderer Bedeutung, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird [21].

59. Nach alledem stellt sich im vorliegenden Fall somit die Frage, ob das Gericht angesichts der Natur der streitigen Dokumente, deren Verbreitung beantragt wird, zu Recht eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit annehmen durfte.

60. Das Gericht hat in Rn. 102 des Urteils festgestellt, dass „zwar nach Art. 17 Abs. 2 EUV das Recht, den Erlass von Gesetzgebungsakten im Sinne von Art. 289 Abs. 3 AEUV vorzuschlagen, grundsätzlich und soweit nichts anderes festgelegt ist, der Kommission zusteht, jedoch nach Art. 14 Abs. 1 EUV und Art. 16 Abs. 1 EUV das Parlament und der Rat es sind, die gemeinsam als Gesetzgeber tätig werden. Ebenso geht aus Art. 289 Abs. 1 bis 3 AEUV hervor, dass jeder Rechtsakt, der gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen wird, d. h. zum einen jede Verordnung, jede Richtlinie und jeder Beschluss, die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV durch das Parlament und den Rat gemeinsam auf Vorschlag der Kommission angenommen werden, und zum anderen jede Verordnung, jede Richtlinie und jeder Beschluss, die gemäß dem besonderen Gesetzgebungsverfahren, d. h. je nach Fall durch das Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Parlaments angenommen werden, ein Gesetzgebungsakt ist."

61. In Rn. 103 des genannten Urteils führt das Gericht weiter aus: „Folglich wird die Kommission bei der Vorbereitung und Ausarbeitung eines Vorschlags für einen Rechtsakt, selbst wenn es sich um einen Gesetzgebungsakt handelt, nicht selbst als Gesetzgeberin tätig, da zum einen diese Vorbereitung und Ausarbeitung zwangsläufig ein Prozess ist, der vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren stattfindet und in dem im Übrigen die Natur des vorzuschlagenden Rechtsakts festzulegen ist, und zum anderen das Parlament und der Rat es sind, die als Gesetzgeber tätig werden."

62. In Rn. 105 des angefochtenen Urteils legt das Gericht unter Bezugnahme auf eines der Argumente der Rechtsmittelführerin dar: „[S]elbst wenn die beantragten Dokumente als ‚legislative Dokumente' im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einzustufen wären, gilt diese Bestimmung nur ‚vorbehaltlich der Artikel 4 und 9' der Verordnung. Wie … in den Rn. 97 und 99 [dieses Urteils] dargelegt worden ist, kann die Kommission in einem Fall des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu Recht vermuten, dass die Verbreitung der beantragten Dokumente grundsätzlich ihren Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Ausarbeitung eines politischen Vorschlags ernstlich beeinträchtigt, solange sie nicht über den Vorschlag entschieden hat."

63. Die Kommission kann zwar nicht als „Gesetzgeber" im engeren Sinne angesehen werden, ihre Rolle im Gesetzgebungsverfahren lässt sie aber meines Erachtens, wenn nicht zu einem Quasi-Gesetzgeber, so doch zu einem unverzichtbaren an der Gesetzgebung beteiligten Akteur werden, ohne dessen Impulse es eine gesetzgeberische Tätigkeit der Union nicht gäbe. Wie nämlich der Gerichtshof im Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission [22], festgestellt hat, „[darf] nach Art. 17 Abs. 2 EUV ein Gesetzgebungsakt der Union nur ‚auf Vorschlag der Kommission' erlassen werden …, außer in dem … Fall, dass in den Verträgen etwas anderes festgelegt ist" [23]. Es ist Sache der Kommission, „zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht, abgesehen von dem … Fall, dass sie nach dem Unionsrecht zur Vorlage eines solchen Vorschlags verpflichtet ist. Wenn die

21 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 32 und 33).

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Vgl. Rn. 68 dieses Urteils.

Kommission, die nach Art. 17 Abs. 1 EUV die allgemeinen Interessen der Union fördert und zu diesem Zweck geeignete Initiativen ergreift, einen Rechtsetzungsvorschlag vorlegt, steht es ihr aufgrund dieses Initiativrechts auch zu, den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt dieses Vorschlags zu bestimmen“ [24].

64. Angesichts des Wortlauts des Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie der Struktur dieser Verordnung und des mit ihr verfolgten Ziels ist es meines Erachtens zudem weniger die Eigenschaft des Unionsorgans, die für ein umfassenderes Recht auf Zugang zu Dokumenten der Union entscheidend ist, als vielmehr die Natur dieser Dokumente.

65. Der genannte Artikel, in dem der sechste Erwägungsgrund seinen Niederschlag findet – der wie gesagt einen umfassenderen Zugang zu Dokumenten in den Fällen vorsieht, in denen die Organe als Gesetzgeber tätig sind –, bestimmt, dass „legislative Dokumente, d. h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, … vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden [sollten]“.

66. Wie in Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, trägt Transparenz im Bereich der Gesetzgebung zur Stärkung der Demokratie bei, indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können.

67. Da aber die Kommission die Rechtsakte in die Wege leitet, bilden die Dokumente, die sie im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorbereitet und ausarbeitet, gerade die Grundlagen dieser Gesetzgebungstätigkeit, über die sich die Bürger informieren dürfen. Für diese Dokumente ist somit nach Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung ein umfassenderer Zugang zu gewähren.

68. Die Folgenabschätzungen sowie die danach verfassten Berichte fallen genau in diese Kategorie von Dokumenten. Um den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt eines Gesetzesvorschlags zu bestimmen, bedient sich die Kommission u. a. der Folgenabschätzungen, die eine konkrete und dokumentierte Beurteilung der Gegebenheiten der Situation sowie eine Bewertung der vorhersehbaren Folgen der etwaigen Annahme dieser Rechtsvorschrift erlauben. Wie sich aus den Leitlinien zur Folgenabschätzung [25] ergibt, ist „[d]ie Folgenabschätzung … eine Abfolge logischer Schritte, die begleitend zur Ausarbeitung von Politikvorschlägen durchgeführt wird. Es handelt sich um einen Prozess, bei dem Informationen über die Vor- und Nachteile möglicher politischer Optionen für politische Entscheidungsträger aufbereitet werden, indem ihre potenziellen Auswirkungen bewertet werden. Die Ergebnisse dieses Prozesses werden im … Bericht [über die Folgenabschätzung] dargelegt und zusammengefasst“ [26].

69. Es steht daher meines Erachtens außer Zweifel, dass für die Folgenabschätzungen und die Berichte über Folgenabschätzungen nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 ein umfassenderer Zugang gilt. Die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung kann daher auf sie keine Anwendung finden.

70. Die Dokumente, für die der Gerichtshof das Bestehen einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung angenommen hat, betrafen sämtlich ein noch anhängiges Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren [27].

71. Im vorliegenden Fall liegt der Sachverhalt anders.

24 Vgl. Rn. 70 dieses Urteils.

25 Leitlinien zur Folgenabschätzung der Kommission vom 15. Januar 2009 (SEK[2009] 92).

26 Vgl. S. 4 dieser Leitlinien.

27 Vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 78).

72. Wir bewegen uns hier nicht im Rahmen eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens, sondern im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, für das der Gesetzgeber der Union eine umfassendere Transparenz gewährleisten will [28]. Hieraus ergibt sich ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, ohne das es die gewollte Transparenz nicht gäbe. Der Gerichtshof hat nicht versäumt, im Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [29], auf die hierfür bestehenden Gründe hinzuweisen, wenn er ausführt, dass „gerade Transparenz in dieser Hinsicht dazu beiträgt, den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern. Tatsächlich ist es eher das Fehlen von Information und Diskussion, das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen kann, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses insgesamt“ [30].

73. Die Mitgliedstaaten erkannten mit der Annahme des Vertrags von Maastricht die Bedeutung dieses Grundsatzes und forderten die Kommission auf, dem Rat umgehend einen Bericht über Maßnahmen vorzulegen, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen [31]. Darauf folgte die Einfügung des Art. 255 EG in den Vertrag von Amsterdam, jetzt Art. 15 AEUV, und vor allem die Verankerung des Grundsatzes in Art. 42 der Charta, die das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe zu einem Grundrecht erklärt.

74. Das Bestehen einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit bildet eine Ausnahme von diesem Grundrecht, die daher eng auszulegen ist, wie der Gerichtshof wiederholt, insbesondere im Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, festgestellt hat [32].

75. Wie wir gesehen haben, behält die Kommission im Übrigen nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 das Recht, den Zugang zu ihren Dokumenten zu verweigern, wenn sie in einem konkreten Fall die Gefahr einer schweren Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses nachweist und feststellt, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieser Dokumente nicht besteht. Würde man sich aber in einem Fall wie dem vorliegenden für die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung entscheiden, liefe dies in Wirklichkeit auf eine Änderung des Gleichgewichts des mit der Verordnung errichteten Systems hinaus. Die Kommission könnte nämlich davon absehen, die Verweigerung des Zugangs zu den genannten Dokumenten konkret und individuell zu begründen, und diese Verweigerung auf allgemeine Erwägungen stützen. Außerdem hätte derjenige, der den Zugang zu Dokumenten der Kommission begehrt, den Nachweis zu führen, dass ein solches überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Dies würde *de facto* zu einer Umkehrung der Beweislast führen, was jedoch mit Art. 42 der Charta, mit der bereits angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie mit dem Willen des Unionsgesetzgebers bezüglich legislativer Dokumente offensichtlich unvereinbar wäre.

76. Zudem hat das Gericht entgegen den Ausführungen der Kommission in Rn. 106 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler mit der Feststellung begangen, im Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [33], habe „[d]er Gerichtshof … erstmals festgestellt, dass sich ein Organ auf allgemeine Annahmen stützen kann“, die legislative Dokumente betreffen. Das Gericht bezieht sich konkret auf die Rn. 46, 47 und 50 des Urteils. Diese Randnummern stehen jedoch im Zusammenhang mit den Erläuterungen des Gerichtshofs zu der Prüfung, die das Organ, bei dem ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten gestellt wird, vornehmen muss, und zum Inhalt der darauf folgenden Begründung. Erst

28 Vgl. Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung.

29 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Vgl. Rn. 59 dieses Urteils.

31 Vgl. Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen im Anhang des Vertrags von Maastricht.

32 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

im Anschluss daran beginnt der Gerichtshof mit der Prüfung der geltend gemachten Rechtsmittelgründe. Der bloße Hinweis des Gerichtshofs in den Rn. 46, 47 und 50 kann somit nicht als Feststellung dahin gehend verstanden werden, dass sich ein Organ in einem solchen Fall auf allgemeine Vermutungen stützen darf.

77. Nach alledem bin ich somit der Auffassung, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es in den Rn. 100 bis 106 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gekommen ist, dass sich die Kommission für die Verweigerung des Zugangs zu den streitigen Dokumenten zu Recht auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung stützen durfte.

2. Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht habe die Rechtsprechung des Gerichtshofs fehlerhaft angewandt

a) Vorbringen der Beteiligten

78. Nach Ansicht von ClientEarth, unterstützt durch die finnische und die schwedische Regierung, hat das Gericht in den Rn. 55 bis 127 des angefochtenen Urteils die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anerkennung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung fehlerhaft angewandt. So habe das Gericht nicht berücksichtigt, dass der Gerichtshof bereits entschieden habe, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, als es die Ausdehnung des Geltungsbereichs der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung auf Studien über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Union zugelassen habe. Der Gerichtshof habe sodann „[das] Erfordernis der strengen Auslegung und Anwendung einer derartigen Vermutung“ betont, da „[d]iese … eine Ausnahme von der Verpflichtung des betroffenen Organs [darstellt], jedes Dokument, auf das sich ein Antrag auf Zugang bezieht, konkret und individuell zu prüfen …, und ganz allgemein von dem Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Unionsorgane befinden“ [34].

79. Indem das Gericht der Folgenabschätzung die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung zugebilligt habe, habe es das genannte Erfordernis unberücksichtigt gelassen und den grundlegenden Charakter des im Vertrag und in der Verordnung Nr. 1049/2001 verankerten Transparenzprinzips außer Acht gelassen.

80. Die Rechtsmittelführerin wirft dem Gericht ferner vor, es habe in Rn. 67 des angefochtenen Urteils aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hergeleitet, dass eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung anerkannt werden könne, wenn der „ordnungsgemäße Ablauf“ des betreffenden Verfahrens dies erfordere, obwohl die Rechtssachen, in denen diese Vermutung anerkannt worden sei, nur Dokumente betroffen hätten, die im Zusammenhang mit noch anhängigen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gestanden hätten – wobei die Kommission im letzteren Fall als Hüterin der Verträge und als ausführendes Organ des Unionsrechts gehandelt habe –, und solche Vermutungen aufgrund des Prinzips der Waffengleichheit oder ähnlicher Erwägungen anerkannt worden seien oder deshalb, weil der Zugang zu diesen Dokumenten die Interessen des betreffenden Organs durch Beschränkung einer wirksamen Verteidigungsmöglichkeit oder die Interessen Dritter an der Wahrung der Vertraulichkeit der der Kommission übermittelten Informationen unmittelbar hätte beeinträchtigen können.

34 Vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 80 und 81).

81. Die Rechtsmittelführerin und die finnische Regierung sind der Auffassung, der Gerichtshof habe in den Rechtssachen, in denen er das Bestehen einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung anerkannt habe, dies damit begründet, dass die Anwendung der allgemeinen Vermutung ausdrücklich durch eine besondere Regelung gerechtfertigt sei, die auf die eine oder andere Art den Zugang zu Dokumenten beschränke oder vorsehe, dass Dritten der Zugang zu diesen Dokumenten nicht gewährt werde [35].

82. Die Rechtsmittelführerin macht geltend, das Gericht habe die Rechtsprechung des Gerichtshofs auch deswegen fehlerhaft angewandt, weil die streitigen Dokumente weder ein Verwaltungsverfahren, in dem die Kommission die Einhaltung des Unionsrechts sicherzustellen habe, noch ein Gerichtsverfahren beträfen, weil der Zugang zu diesen Dokumenten Interessen, die regelmäßig durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs mittels einer allgemeinen Vermutung geschützt würden, z. B. die Waffengleichheit, nicht beeinträchtigen könne und weil dieser Zugang insbesondere nicht die Interessen eines Dritten begünstige, da ClientEarth eine Nichtregierungsorganisation sei, deren Ziel der Umweltschutz sei und die keine privaten Interessen fördern wolle.

83. Die Kommission entgegnet, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anerkennung allgemeiner Vertraulichkeitsvermutungen ergebe sich keinesfalls eine Regel, dass die Kommission, um diese Vermutungen anwenden zu können, als ausführendes Organ des Unionsrechts handeln müsse. Das Gericht habe diese Rechtsprechung vielmehr zutreffend angewandt, als es in den Rn. 68 bis 75, 78 und 97 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die Anerkennung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung bei Dokumenten wie den streitigen zum einen voraussetze, dass diese ein und derselben Kategorie von Dokumenten angehörten, und zum anderen, dass angesichts der für die der Kommission obliegende Vorbereitung politischer Vorschläge geltenden Regeln der Zugang zu den beantragten Dokumenten dieses konkrete Verfahren ernstlich beeinträchtige, solange es anhängig sei.

84. Die Kommission macht zudem geltend, anders als die Rechtsmittelführerin meine, sehe Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerade vor, dass die Effizienz des Entscheidungsprozesses der Organe ein eigenes Interesse darstelle, dessen Schutz Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten rechtfertigen könne.

b) Würdigung

85. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin hat das Gericht die Rechtsprechung zu den allgemeinen Vertraulichkeitsvermutungen fehlerhaft herangezogen.

86. In Rn. 66 des angefochtenen Urteils stellt das Gericht fest, dass „nach der … Rechtsprechung [des Gerichtshofs] die beantragten Dokumente der gleichen Dokumentenkategorie angehören oder gleichartig sein [müssen], damit der Person, die auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu Dokumenten beantragt, eine allgemeine Vermutung wirksam entgegengehalten werden kann“. In Rn. 67 des Urteils führt es sodann aus, dass „aus der Rechtsprechung [hervorgeht], dass die Anwendung allgemeiner Vermutungen wesentlich durch die zwingende Notwendigkeit bestimmt wird, das ordnungsgemäße Funktionieren der fraglichen Verfahren sicherzustellen und zu gewährleisten, dass deren Zweck nicht beeinträchtigt wird. Somit kann die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung darauf gestützt werden, dass der Zugang zu Dokumenten bestimmter Verfahren mit deren ordnungsgemäßem Ablauf unvereinbar ist und diese Verfahren zu beeinträchtigen droht, denn die allgemeinen Vermutungen ermöglichen die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Ablaufs des

35 ClientEarth führt dazu das Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), an. Die finnische Regierung führt insbesondere die Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), und vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), an.

Verfahrens, indem sie die Einflussnahme Dritter beschränken … Die Anwendung besonderer Bestimmungen, die in einem Rechtsakt für ein Verfahren vorgesehen sind, das vor einem Unionsorgan durchgeführt wird, für dessen Zwecke die beantragten Dokumente verfasst wurden, ist eines der Kriterien, die die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung rechtfertigen können …“

87. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Gericht offenbar der Auffassung ist, dass für die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung drei Kriterien zu berücksichtigen seien, nämlich dass die Dokumente der gleichen Kategorie angehörten oder der gleichen Art seien, dass der Zugang zu diesen Dokumenten das ordnungsgemäße Funktionieren des betreffenden Verfahrens beeinträchtige und dass es einen Gesetzestext gebe, der speziell die Zugangsmodalitäten für die beantragten Dokumente regelt, wobei das Gericht das letztgenannte Kriterium nicht für ein entscheidendes Kriterium hält [36].

88. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist unbestreitbar zu entnehmen, dass für die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung die betreffenden Dokumente gleicher Art sein müssen [37]. Dagegen ging es zwar in den fünf Fällen, in denen der Gerichtshof diese Vermutung anerkannt hat [38], um das ordnungsgemäße Funktionieren eines besonderen Verfahrens, doch kann meines Erachtens diese Vermutung nicht in allen Arten von Verfahren, einschließlich des Gesetzgebungsverfahrens, Anwendung finden. Wie der Gerichtshof nämlich im Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission [39], festgestellt hat, betraf „[i]n allen Rechtssachen, [in denen eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung angenommen wurde], die betreffende Verweigerung des Zugangs eine Gesamtheit von Dokumenten, die durch ihre Zugehörigkeit zu einer Akte zu einem noch anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren klar umschrieben waren“ [40].

89. In diesem Urteil, das einige Monate vor dem angefochtenen Urteil erlassen wurde, hat der Gerichtshof vielmehr den Rückgriff auf die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung eindeutig auf die Fälle beschränkt, in denen die Dokumente, deren Verbreitung beantragt wurde, im Zusammenhang mit einem noch anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren stehen. Wie ClientEarth ausführt, hat der Gerichtshof insoweit ausdrücklich die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Vertraulichkeitsvermutung auf Studien über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften einzelner Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Union ausgeschlossen, die von einem Unternehmen im Auftrag und für Rechnung der Kommission erarbeitet wurden und zu dem Zeitpunkt, da der Beschluss über die Verweigerung des Zugangs zu diesen Studien übersandt wurde, in keinem Zusammenhang mit der vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens standen [41].

90. Wie wir außerdem in den Nrn. 72 bis 75 der vorliegenden Schlussanträge gesehen haben, ergibt sich nicht nur aus den Vorschriften des Primärrechts und des abgeleiteten Rechts, sondern auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe – einem Ausfluss des Transparenzgrundsatzes – ein Recht ist, bezüglich dessen Ausnahmen umso enger ausgelegt werden müssen, als es sich um ein Grundrecht handelt und wir es hier mit legislativen Dokumenten zu tun haben.

91. Das Gericht hat daher in den Rn. 58 bis 61 des angefochtenen Urteils die Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar in Bezug auf das Erfordernis einer engen Auslegung der Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe zutreffend dargelegt, aus ihr jedoch meines Erachtens nicht die Schlussfolgerungen gezogen, die angesichts der besonderen Natur der streitigen Dokumente geboten sind.

36 Vgl. Rn. 76 und 77 des angefochtenen Urteils.

37 Vgl. insbesondere Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 50).

38 Siehe Nr. 56 der vorliegenden Schlussanträge.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Vgl. Rn. 78 dieses Urteils.

41 Vgl. Rn. 77 bis 82 dieses Urteils.

92. Das Gericht hat somit einen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 55 bis 127 des angefochtenen Urteils die Rechtsprechung des Gerichtshofs fehlerhaft herangezogen hat.

3. Zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht habe rechtsfehlerhaft in Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV eine Rechtsgrundlage für die Aufstellung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung zugunsten der streitigen Dokumente gesehen

a) Vorbringen der Beteiligten

93. Mit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht ClientEarth, unterstützt durch die finnische und die schwedische Regierung, geltend, das Gericht habe sich zur Begründung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung zugunsten der streitigen Dokumente nicht auf Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV stützen können. Sie ist als Erstes der Auffassung, dass eine umfassendere Transparenz des Entscheidungsverfahrens die Unabhängigkeit der Kommission stärke und, entgegen den Feststellungen des Gerichts in den Rn. 55 bis 99 des angefochtenen Urteils, nicht dazu führe, dass die Kommission anfälliger für Einflussnahme und äußeren Druck aller Art werde und dadurch gehindert sei, die ihr nach Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV übertragene Aufgabe in voller Unabhängigkeit und im allgemeinen Interesse wahrzunehmen.

94. Die Rechtsmittelführerin ist vielmehr der Ansicht, dass eine größere Transparenz, wie der Gerichtshof in Rn. 45 des Urteils vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [42], festgestellt habe, Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System stärke. Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten wie den streitigen Dokumenten erlaube daher nicht nur, dem Druck von außen besser zu widerstehen, da die Transparenz des Verfahrens zur Folgenabschätzung diesen Druck für die Außenwelt sichtbarer mache, sondern erlaube den Bürgern auch, die Bedeutung des Entscheidungsprozesses besser zu verstehen und gegebenenfalls Debatten anzuregen, ohne dabei die Unabhängigkeit der Kommission oder den ihr zustehenden Reflexionsraum zu beeinträchtigen.

95. ClientEarth macht überdies geltend, der Gerichtshof habe in den Rn. 62 und 63 des Urteils vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [43], klar festgestellt, dass ein Organ nicht allein deshalb den Zugang verweigern und sich dafür auf eine Beeinträchtigung seiner Unabhängigkeit berufen könne, weil der Zugang zu Dokumenten die Gefahr eines Drucks von außen in sich bergen könne.

96. Als Zweites ist die Rechtsmittelführerin der Auffassung, Art. 17 EUV könne keine allgemeine Grundlage sein, die es der Kommission erlaube, den Zugang zu ihren Dokumenten mit der Begründung zu verweigern, dass ihre Verbreitung den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtige. Ein solcher Ansatz könne zu einer übermäßigen Ausweitung der Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe führen, da sich die Kommission nur auf Art. 17 EUV zu berufen brauchte, um dieses Recht zu verweigern. ClientEarth führt insoweit die Nrn. 43 bis 45 der Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in den Rechtssachen ClientEarth/Kommission sowie ClientEarth und PAN Europe/EFSA [44], an. Zudem würde dieser Ansatz, sollte ihn der Gerichtshof bestätigen, gegen den Grundsatz verstoßen, dass jede Ausnahme für die Ausübung des Rechts auf Zugang eng auszulegen sei.

42 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P und C-615/13 P, EU:C:2015:219.

97. Die Kommission entgegnet, dass entgegen den Ausführungen der Rechtsmittelführerin die Vorschriften über die Vorbereitung und die Ausarbeitung politischer Vorschläge durch die Kommission nicht vorsähen, dass die Kommission bei dieser Tätigkeit in einem ständigen Dialog mit den Interessengruppen stehen müsse. Wie das Gericht in den Rn. 79 bis 84 und 96 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt habe, würde sie vielmehr, wenn ein solcher ständiger Dialog eingeführt würde, insbesondere nach der Veröffentlichung von Dokumenten wie die streitigen, nicht über einen ausreichenden Raum für eigenständige Beratungen verfügen und wäre nicht in der Lage, ihre Beschlüsse, wie Art. 17 Abs. 3 EUV es vorsehe, in voller Unabhängigkeit zu fassen.

98. Auf das Argument der Rechtsmittelführerin, das Verständnis des Entscheidungsprozesses gefährde nicht die Unabhängigkeit der Kommission, entgegnet diese, wenn der Antrag auf Zugang zu den streitigen Dokumenten ein besseres Verständnis dieses Prozesses bezwecke, könne die Rechtsmittelführerin oder jeder andere Beteiligte die Veröffentlichung dieser Dokumente abwarten, sobald der Prozess abgeschlossen sei, entweder weil ein Legislativvorschlag vorgelegt oder die Initiative aufgegeben worden sei.

b) Würdigung

99. Die Rechtsmittelführerin beanstandet im Wesentlichen die Entscheidung des Gerichts, dass der Rückgriff der Kommission auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung, um den Zugang zu den streitigen Dokumenten zu verweigern, gerechtfertigt sei, weil „angesichts der Regeln für die der Kommission obliegende Vorbereitung und Ausarbeitung politischer Vorschläge, einschließlich gegebenenfalls von Gesetzesvorschlägen, eine solche allgemeine Vermutung durchaus geboten“ sei [45].

100. Das Gericht hat in den Rn. 79 bis 82 des angefochtenen Urteils zunächst auf die Rolle der Kommission im Gesetzgebungsverfahren hingewiesen und sodann festgestellt, dass diese bei der Vorbereitung und Ausarbeitung politischer Vorschläge in voller Unabhängigkeit und im Dienst des allgemeinen Interesses handeln können müsse [46]. Nach einer Erläuterung der Funktion der Folgenabschätzungen und der Feststellung, dass diese Folgenabschätzungen dem Ziel der Transparenz und der Offenlegung des Entscheidungsprozesses der Kommission, der auf die Vorbereitung und Ausarbeitung politischer Vorschläge gerichtet ist, und dem Ziel der Beteiligung von Betroffenen an diesem Entscheidungsprozess dienten [47], hat das Gericht hieraus abgeleitet, dass nach der Konsultation der Betroffenen und der Erhebung der Informationen die Kommission einen Raum für Reflexion benötige, um in voller Unabhängigkeit und ohne Druck von außen oder Einflussnahme Dritter über die vorzuschlagenden politischen Initiativen zu entscheiden [48]. Das Gericht hat in Rn. 95 des Urteils insbesondere festgestellt, dass „das Initiativrecht [der Kommission im Bereich der Gesetzgebung] vor jeglichem Einfluss öffentlicher oder privater Interessen geschützt werden [muss], die darauf gerichtet sind, die Kommission außerhalb der organisierten Konsultationen dazu zu bewegen, eine politische Initiative zu verabschieden, zu verändern oder gar aufzugeben, und somit die Beratungen innerhalb dieses Organs in die Länge ziehen oder gar erschweren würden“.

101. Dementsprechend hat das Gericht in Rn. 96 des Urteils ausgeführt: „Da der Bericht über die Folgenabschätzung …, wie … in Rn. 88 [des angefochtenen Urteils] dargelegt, einen Vergleich der in diesem Stadium erwogenen unterschiedlichen politischen Optionen beinhaltet, birgt die Verbreitung des Berichts, auch wenn sich dieser erst im Entwurfsstadium befindet, sowie der Stellungnahmen des Ausschusses die erhöhte Gefahr in sich, dass Dritte außerhalb der von der Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation versuchen, auf die von der Kommission zu treffende Wahl einer politischen Option und die Richtung des von ihr zu verabschiedenden politischen Vorschlags

45 Vgl. Rn. 78 des angefochtenen Urteils.

46 Vgl. Rn. 83 und 84 des angefochtenen Urteils.

47 Vgl. 85 bis 93 des angefochtenen Urteils.

48 Vgl. Rn. 94 des angefochtenen Urteils.

gezielt Einfluss zu nehmen. Wenn die gleichen Personen oder Einrichtungen, die im Rahmen der öffentlichen Konsultation Stellungnahmen eingereicht haben, unmittelbar Zugang zu den Dokumenten der Folgenabschätzung hätten, könnten sie neue Stellungnahmen oder kritische Anmerkungen zu den erwogenen Optionen und Fällen einreichen und sich darauf berufen, dass ihr Standpunkt nicht ausreichend oder angemessen berücksichtigt worden sei. Nach der öffentlichen Phase der Konsultation benötigt die Kommission jedoch einen Raum für eigenständige Reflexion, der vorübergehend vor jeglicher Einflussnahme und jeglichem Druck von außen zu schützen ist."

102. Zunächst kann, wie oben ausgeführt, ein Organ meines Erachtens nicht auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung in Bezug auf legislative Dokumente wie die streitigen zurückgreifen.

103. Wie die Rechtsmittelführerin geltend macht, wird diese Beurteilung außerdem durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bekräftigt. So hat der Gerichtshof im Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [49], in einer Rechtssache, in der es um die Verweigerung des Zugangs zu einem legislativen Dokument ging, festgestellt, dass „gerade Transparenz in dieser Hinsicht dazu beiträgt, den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern. Tatsächlich ist es eher das Fehlen von Information und Diskussion, das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen kann, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses insgesamt" [50].

104. Der Gerichtshof hat sodann befunden, dass „zum Argument …, die Unabhängigkeit [des] Juristischen Dienstes [des Rates] werde durch eine etwaige Verbreitung der von diesem im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren erstellten Rechtsgutachten in Frage gestellt, festzustellen [ist], dass eben diese Befürchtung den Kern der Interessen bildet, die durch die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt werden. [D]iese Ausnahme [soll nämlich] gerade das Interesse eines Organs schützen, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten." Im Weiteren hat der Gerichtshof festgestellt, dass „[d]er Rat … sich jedoch hierfür sowohl vor dem Gericht als auch vor dem Gerichtshof auf bloße Behauptungen berufen [hat], die durch keinerlei substantiiertes Vorbringen gestützt werden. Im Licht der folgenden Erwägungen ist jedoch keine wirkliche, angemessen absehbare und nicht nur hypothetische, Gefahr einer Beeinträchtigung dieses Interesses erkennbar" [51].

105. In Rn. 64 dieses Urteils hat der Gerichtshof schließlich wie folgt erkannt: „Zu der Möglichkeit, dass Druck ausgeübt werden könnte, um Einfluss auf den Inhalt der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu nehmen, genügt die Feststellung, dass, sollten die Mitarbeiter dieses Dienstes einem dahin gehenden unzulässigen Druck ausgesetzt sein, es dieser Druck und nicht die Möglichkeit der Verbreitung der Rechtsgutachten wäre, der das Interesse dieses Organs, freie, objektive und vollständige Rechtsgutachten zu erhalten, beeinträchtigen würde, und dass es ersichtlich Sache des Rates wäre, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem ein Ende zu setzen."

106. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich meines Erachtens, dass die Kommission – wie auch der Rat – zwar über einen Reflexionsraum frei von jeder äußeren Einflussnahme verfügen muss, um ihre Unabhängigkeit im Bereich der Gesetzgebung zu schützen, und dass sie die Verweigerung des Zugangs zu einem legislativen Dokument insoweit auf Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 stützen kann, dass sie jedoch nachweisen muss, dass eine wirkliche – angemessen vorhersehbare und nicht rein hypothetische – Gefahr einer Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses besteht.

49 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Vgl. Rn. 59 dieses Urteils.

51 Vgl. Rn. 62 und 63 dieses Urteils.

107. Die Annahme, dass sich dieses Organ auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung berufen kann, um den Zugang zu einem legislativen Dokument zu verweigern, auch wenn es, wie wir gesehen haben, diese Vermutung auf allgemeine Erwägungen stützen kann, ist mit der genannten Rechtsprechung daher offensichtlich unvereinbar. Überdies bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof im Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat [52], die Möglichkeit eines Rückgriffs auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung in Bezug auf Rechtsgutachten, die legislative Dokumente sind, gerade ausgeschlossen hat, da er in Rn. 57 dieses Urteils entschieden hat, dass „[das Gericht] zu Unrecht die Ansicht vertreten [hat], dass es generell einer vertraulichen Behandlung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu Gesetzgebungsfragen bedürfe".

108. Folglich hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, als es in Rn. 97 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass „die Kommission … zu Recht vermuten darf, ohne jedes der Dokumente, die im Rahmen der Vorbereitung einer Folgenabschätzung verfasst wurden, konkret und individuell zu prüfen, dass die Verbreitung dieser Dokumente grundsätzlich ihren Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Ausarbeitung eines politischen Vorschlags ernstlich beeinträchtigt".

4. Zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht habe rechtsfehlerhaft nicht geprüft, ob eine besondere, konkrete und tatsächliche Beeinträchtigung des durch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses vorliege

a) Vorbringen der Beteiligten

109. Mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht ClientEarth, insoweit unterstützt durch die schwedische Regierung, geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung zugunsten der streitigen Dokumente anerkannt habe, ohne zu prüfen, ob durch die Verbreitung derartiger Dokumente die Gefahr einer besonderen, konkreten und tatsächlichen Beeinträchtigung des durch Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses drohe.

110. Die Rechtsmittelführerin ist der Auffassung, dass die Organe der Union nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs den Zugang zu ihren Dokumenten nur verweigern könnten, wenn sie erläuterten, inwiefern der Zugang zu diesen Dokumenten das durch eine Ausnahme geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte [53], und zwar selbst dann, wenn sich das Organ auf eine allgemeine Vermutung zugunsten einer Dokumentenkategorie stütze. Nur unter dieser Bedingung könne jeder Bürger erfahren, weshalb sein Antrag abgelehnt worden sei, und könne sichergestellt werden, dass eine Ausnahme vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit nur dann gerechtfertigt sei, wenn der Zugang zu den beantragten Dokumenten das durch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse speziell und tatsächlich beeinträchtige.

111. Das Gericht habe aber einen Rechtsfehler begangen, als es in Rn. 96 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass sich die Kommission, um den Zugang zu den streitigen Dokumenten zu verweigern, auf allgemeine und hypothetische Erwägungen habe stützen dürfen. Entgegen der Annahme des Gerichts genüge es nicht, zu behaupten, die Verbreitung beeinträchtige speziell und tatsächlich den Entscheidungsprozess des betreffenden Organs, weil ein Dritter die Möglichkeit habe, auf die in dem Bericht über die Folgenabschätzung definierten politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Eine solche allgemeine und hypothetische Rechtfertigung könnte andernfalls von der Kommission missbräuchlich angeführt werden, um den Zugang zu allen ihren Dokumenten zu verweigern.

52 C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

53 Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 64).

112. Die finnische Regierung fügt hinzu, dass nicht jede Verbreitung von Informationen, die in den streitigen Dokumenten enthalten seien, automatisch als eine „ernstliche Beeinträchtigung" der Entscheidungsprozesse der Kommission im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 angesehen werden könne.

113. Die Kommission erwidert als Erstes, das Gericht habe in Rn. 96 des angefochtenen Urteils erläutert, worin die objektive, tatsächliche und spezifische Gefahr liege, die sich aus der Verbreitung der streitigen Dokumente für ihre Entscheidungsprozesse ergebe. So liege diese Gefahr darin, dass die Personen, die im Rahmen der öffentlichen Konsultation Stellungnahmen eingereicht hätten, aufgrund der Verbreitung neue Stellungnahmen oder kritische Anmerkungen einreichen und damit den Raum für eigenständige Reflexion, über die die Kommission verfügen müsse, beeinträchtigen könnten. Als Zweites macht die Kommission geltend, dass die Rechtsmittelführerin, wie das Gericht in Rn. 120 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, das wesentliche Merkmal und den Zweck der allgemeinen Vermutung außer Acht lasse, die, wenn sie anerkannt werde, der Kommission gerade die Berufung auf allgemeine Verweigerungsgründe erlaube und ihr eine konkrete und individuelle Prüfung der beantragten Dokumente erspare.

b) Würdigung

114. Die Rechtsmittelführerin ist, wie ich es sehe, der Auffassung, ein Organ müsse, wenn es den Zugang zu Dokumenten aufgrund einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung verweigere, dennoch prüfen, ob durch die Verbreitung derartiger Dokumente die Gefahr einer besonderen, konkreten und tatsächlichen Beeinträchtigung des durch Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses drohe. Sie macht in Wirklichkeit geltend, dass das Organ dieselbe Prüfung vorzunehmen habe, wie wenn es eine individuelle und konkrete Prüfung des Dokuments durchführe.

115. Ich teile diese Ansicht nicht. Bekanntlich steht es nach ständiger Rechtsprechung „[dem betreffenden Organ] frei, sich [bei der Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten] auf allgemeine Annahmen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten können, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten" [54]. Die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung gibt daher dem Organ, das sich auf sie beruft, die Möglichkeit, die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten mit der Beeinträchtigung zu begründen, zu der die Verbreitung derartiger Dokumente im Allgemeinen führen würde. Dementsprechend hat der Gerichtshof anerkannt, dass diese Beeinträchtigung eine Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte, der Waffengleichheit oder auch eine globale Beeinträchtigung der Gerichtsverfahren sein könne.

116. Der Gerichtshof hat ferner im Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission [55], festgestellt, dass „sich die Kommission … auf die Vermutung stützen kann, dass die Verbreitung von Schriftsätzen, die in anhängigen Gerichtsverfahren eingereicht worden sind, diese Verfahren im Sinne von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung [Nr. 1049/2001] beeinträchtigt, und dass sie daher entsprechende Zugangsanträge während der Dauer dieser Verfahren ablehnen kann, ohne die Dokumente konkret prüfen zu müssen" [56]. Auch hat der Gerichtshof im Urteil vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission [57], für Dokumente im Zusammenhang mit den Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen festgestellt, dass „im vorliegenden Fall das Gericht nicht zu prüfen hatte, ob die Verbreitung des Inhalts der von Sea Handling angeforderten Dokumente geschützte Interessen beeinträchtigen konnte, sondern nur, ob die Kommission davon ausgehen durfte, dass diese

54 Vgl. Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 50), vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 74), vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 45), und vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 65).

55 C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Vgl. Rn. 146 dieses Urteils.

57 C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557.

Dokumente zu einer im Rahmen eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen durchgeführten Untersuchung gehörten“ [58]. Dem Gerichtshof zufolge kann nämlich, „[w]ie das Gericht in Rn. 65 [seines] Urteils [vom 25. März 2015, Sea Handling/Kommission (T-456/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:185]] festgestellt hat, … das Erfordernis der Nachprüfung, ob eine solche allgemeine Vermutung in einem bestimmten Fall tatsächlich anwendbar ist, nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass das Organ alle Dokumente, deren Verbreitung beantragt wurde, individuell prüfen müsste, da ein solches Erfordernis dieser allgemeinen Vermutung ihre praktische Wirkung nähme“ [59].

117. Der Grund für eine solche Vermutung beruht gerade auf der Möglichkeit, zu vermuten, dass die Verbreitung einer Art von Dokumenten eines der geschützten Interessen beeinträchtigen würde, ohne dass eine konkrete und individuelle Prüfung dieser Dokumente durchgeführt werden müsste. Dies ist auch der Grund, weshalb diese Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, wie wir gesehen haben, umso enger auszulegen ist.

118. Ich bin daher der Meinung, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen hat, indem es nicht geprüft hat, ob eine besondere, konkrete und tatsächliche Beeinträchtigung des durch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses vorliegt.

5. Zum fünften Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, weil die Anerkennung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung zugunsten der streitigen Dokumente durch das Gericht diese Vermutung unwiderlegbar mache

119. ClientEarth, unterstützt durch die finnische Regierung, macht geltend, das Gericht habe in den Rn. 113 bis 127 des angefochtenen Urteils dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass es Kriterien aufgestellt habe, durch die die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung unwiderlegbar werde. Das Gericht habe dies dadurch bewirkt, dass es in Rn. 120 des Urteils festgestellt habe, dass das Vorbringen der Rechtsmittelführerin, es sei keine tatsächliche Gefahr öffentlichen Drucks nachgewiesen, die streitigen Dokumente seien nicht sensibel und es sei ohne Bedeutung, dass sich die Entscheidungsprozesse in einem sehr frühen Stadium befänden, in keiner Weise geeignet sei, die genannte allgemeine Vermutung zu widerlegen, weil mit diesem Vorbringen nur die Allgemeinheit der Begründung der streitigen Beschlüsse gerügt und nichts Konkretes vorgetragen werde, was die genannte allgemeine Vermutung widerlegen könnte.

120. Die Kommission entgegnet, die Rechtsmittelführerin verkenne das Wesen der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung bei Dokumenten dieser Art. Der Umstand, dass nach den Feststellungen des Gerichts nichts Konkretes vorliege, was die allgemeine Vermutung widerlegen könnte, zeige entgegen den Ausführungen der Rechtsmittelführerin ferner, dass die genannte Vermutung widerlegbar sei. Im vorliegenden Fall habe die Rechtsmittelführerin jedoch nicht dargetan, weshalb die Verbreitung der beantragten Dokumente die Entscheidungsprozesse der Kommission nicht beeinträchtigen würde.

121. Da ich der Auffassung bin, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es das Bestehen einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung zugunsten der streitigen Dokumente anerkannt hat, ist meines Erachtens auf den fünften Teil des ersten Rechtsmittelgrundes nicht einzugehen.

122. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass der erste Rechtsmittelgrund begründet und das angefochtene Urteil daher aufzuheben ist.

123. Infolgedessen halte ich eine Prüfung des zweiten, hilfsweise vorgebrachten Rechtsmittelgrundes nicht für erforderlich.

58 Vgl. Rn. 68 dieses Urteils.

59 Vgl. Rn. 69 dieses Urteils.

VI. Kosten

124. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da ClientEarth beantragt hat, der Kommission die Kosten aufzuerlegen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

125. Als Streithelferinnen tragen die Republik Finnland und das Königreich Schweden gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

VII. Ergebnis

126. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Hinsichtlich der Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses vom 3. April 2014, mit dem die Europäische Kommission den Zugang zu dem Entwurf eines Berichts über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf mitgliedstaatlicher Ebene im Bereich der Umweltpolitik der Union verweigert hat, ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt.

2. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 13. November 2015, ClientEarth/Kommission (T-424/14 und T-425/14, EU:T:2015:848), wird aufgehoben.

3. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

4. Die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.