Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

4. September 2018*

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 – Folgenabschätzungsbericht, Entwurf eines Folgenabschätzungsberichts und Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung – Gesetzesinitiativen in Umweltangelegenheiten – Verweigerung des Zugangs – Verbreitung der angeforderten Dokumente im Laufe des Verfahrens – Fortbestand des Rechtsschutzinteresses – Ausnahme zum Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses eines Unionsorgans – Allgemeine Vermutung“

In der Rechtssache C-57/16 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 30. Januar 2016,

ClientEarth mit Sitz in London (Vereinigtes Königreich), Prozessbevollmächtigte: O. W. Brouwer, J. Wolfhagen und F. Heringa, advocaten,

Klägerin,

unterstützt durch

Republik Finnland, vertreten durch H. Leppo und J. Heliskoski als Bevollmächtigte,

Königreich Schweden, vertreten durch A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson und N. Otte Widgren als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Partei des Verfahrens:

Europäische Kommission, vertreten durch F. Clotuche-Duvieusart und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas und J. Malenovský, der Richter E. Juhász, A. Borg Barthet und D. Šváby, der Richterin M. Berger sowie der Richter E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras und E. Regan,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. Juli 2017,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. November 2017

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel begehrt ClientEarth die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 13. November 2015, ClientEarth/Kommission (T-424/14 und T-425/14, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2015:848), mit dem das Gericht ihre Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 1. April 2014, mit dem der Zugang zu einem Folgenabschätzungsbericht 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 verweigert wird, und des Beschlusses der Kommission vom 3. April 2014, mit dem der Zugang zu einem Entwurf eines Folgenabschätzungsberichts betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf mitgliedstaatlicher Ebene im Bereich der Umweltpolitik der Union und zu einer Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung verweigert wird (im Folgenden zusammen: streitige Beschlüsse), abgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen

2 Die Erwägungsgründe 1, 2 und 6 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 (ABl. 2001, L 145, S. 43) lauten:

„(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(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 … als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden."

3 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des … Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission … so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

…"

4 Art. 4 („Ausnahmeregelung") sieht in Abs. 3 Unterabs. 1 und in Abs. 6 vor:

„(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.

…

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

5 In Art. 12 („Direkter Zugang in elektronischer Form oder über ein Register") Abs. 2 der Verordnung heißt es:

„… 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, sollten vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden."

6 In den Erwägungsgründen 2 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 auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. 2006, L 264, S. 13) heißt es:

„(2) Im sechsten Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft … wird betont, wie wichtig es ist, angemessene Umweltinformation bereitzustellen und effektive Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in diesem Bereich vorzusehen, um dadurch die Entscheidungsverfahren nachvollziehbarer und transparenter zu machen, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Umweltbelange zu schärfen und eine stärkere Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen zu gewinnen. …

…

(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. …“

7 Art. 2 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1367/2006 definiert den Begriff der Umweltinformationen wie folgt:

„… 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 [Umweltfaktoren] auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Bestandteile;

…

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

…“

8 Art. 3 („Anwendung der Verordnung [Nr. 1049/2001]“) 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 …“

9 Art. 6 („Anwendung von Ausnahmeregelungen bei Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen“) der Verordnung Nr. 1367/2006 sieht in Abs. 1 vor:

„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 Art. 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.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

10 Dem angefochtenen Urteil ist zu entnehmen, dass ClientEarth, eine Einrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht, deren Ziel der Umweltschutz ist, am 20. Januar 2014 auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 bei der Kommission zwei Anträge auf Zugang zu Dokumenten dieses Organs einreichte. Der erste Antrag betraf den Entwurf eines Folgenabschätzungsberichts 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 (im Folgenden: Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten). Der zweite Antrag betraf einen Folgenabschätzungsbericht 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 (im Folgenden:

Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend Inspektionen und die Überwachung in Umweltangelegenheiten; zusammen mit den Dokumenten über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten: streitige Dokumente).

11 Mit Schreiben vom 13. und 17. Februar 2014 lehnte die Kommission diese beiden Anträge unter Berufung auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ab.

12 Am 4. März 2014 reichte ClientEarth nach Art. 7 Abs. 2 dieser Verordnung zwei Zweitanträge bei der Kommission ein. Mit den streitigen Beschlüssen bestätigte die Kommission die Verweigerung des Zugangs zu den streitigen Dokumenten.

13 In diesen Beschlüssen stellte die Kommission erstens fest, dass sich die streitigen Dokumente auf laufende Folgenabschätzungen bezögen, die zur Vorbereitung von Gesetzesinitiativen betreffend Inspektionen und die Überwachung in Umweltangelegenheiten und betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten durchgeführt würden. Die Folgenabschätzungen hätten zum Ziel, ihr bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzesvorschläge zu helfen, und der Inhalt der Folgenabschätzungen diene zur Stützung der strategischen Entscheidungen in diesen Vorschlägen. Daher würde die Verbreitung der streitigen Dokumente in diesem Stadium ihre laufenden Entscheidungsprozesse ernstlich beeinträchtigen. Sie würde nämlich ihren Handlungsspielraum beschneiden, ihre Möglichkeiten zur Ausarbeitung von Kompromissen einschränken und die Gefahr begründen, dass Druck von außen erzeugt werde, der diese schwierigen Prozesse, die von einem Klima des Vertrauens geprägt sein müssten, behindern könnte. Die Kommission verwies dabei auf Art. 17 Abs. 1 und Abs. 3 Unterabs. 3 EUV.

14 Im Einzelnen führte die Kommission zu den Dokumenten über die Folgenabschätzung betreffend Inspektionen und die Überwachung in Umweltangelegenheiten aus, dass die Inspektionen und die Überwachung ein zentraler Bestandteil der Umsetzung der öffentlichen Politiken seien – ein Bereich, in dem sich die Unionsorgane seit 2001 um Sensibilisierung und um Förderung von Maßnahmen auf Unionsebene bemühten. Außerdem müssten die Gespräche vor äußeren Einflussfaktoren geschützt werden, da ein solcher Einfluss die Qualität der Überwachung der Mitgliedstaaten beeinträchtigen würde.

15 In Bezug auf die Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verwies die Kommission darauf, dass diese Angelegenheit sensibel sei, dass die Mitgliedstaaten möglicherweise unterschiedliche Standpunkte einnähmen und dass zehn Jahre vergangen seien, seitdem sie am 24. Oktober 2003 ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (KOM[2003] 624 endgültig) (ABl. 2004, C 96, S. 22) unterbreitet habe.

16 Ferner seien mehrere Dokumente zu beiden Folgenabschätzungen bereits im Internet zugänglich, und alle anderen Dokumente zu diesen Folgenabschätzungen würden anlässlich der Annahme der betreffenden Gesetzesvorschläge durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder veröffentlicht.

17 Die Kommission schloss daraus, dass der Zugang zu den streitigen Dokumenten auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu verweigern sei, da die sich darauf beziehenden Entscheidungsprozesse in einem frühen und sensiblen Stadium seien.

18 Die Kommission war zweitens der Ansicht, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der streitigen Dokumente bestehe. Sie stellte insoweit im Kern zum einen fest, dass zwar das Ziel, die Umweltqualität und somit die menschliche Gesundheit zu erhalten, zu schützen und zu verbessern, durch einen nicht diskriminierenden Zugang zu Gerichten erreicht werden könne, sie aber nicht erkennen könne, inwiefern die Verbreitung der streitigen Dokumente in diesem Stadium den in der Union lebenden Personen helfe, die Umwelt, in der sie lebten, mittelbar zu beeinflussen. Der Zugang zu den nationalen Gerichten sei nämlich bereits eröffnet, und die in Rede stehenden

Entscheidungsprozesse dienten nur der Verbesserung dieses Zugangs. Zudem 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 Übermittlung der streitigen Dokumente in diesem Stadium ihre Entscheidungsprozesse und die Möglichkeit, den bestmöglichen Kompromiss zu erzielen. Das öffentliche Interesse werde am besten dadurch gewahrt, dass die Entscheidungsprozesse ohne jeglichen Druck von außen durchgeführt werden könnten.

19 Drittens sei es nicht möglich, einen Teilzugang im Sinne von Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu den streitigen Dokumenten zu gewähren, da diese insgesamt unter die Ausnahmeregelung in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Verordnung fielen.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

20 Mit Klageschriften, die am 11. Juni 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingingen, erhob ClientEarth zwei Klagen auf Nichtigerklärung der in Rn. 1 des vorliegenden Urteils angeführten Beschlüsse der Kommission vom 1. April 2014 (Rechtssache T-425/14) und vom 3. April 2014 (Rechtssache T-424/14). Sie beantragte außerdem, der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Mit Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts vom 27. April 2015 wurden die beiden Rechtssachen zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

21 Im Rahmen dieser Klagen machte ClientEarth einen einzigen Klagegrund geltend, der im Wesentlichen aus zwei Teilen bestand. Zur Stützung des ersten Teils, mit dem sie einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend machte, erhob sie drei Rügen. Erstens sei diese Bestimmung nicht anwendbar, zweitens bestehe keine Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung der Entscheidungsprozesse der Kommission, und drittens liege ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der streitigen Dokumente vor. In der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht nahm ClientEarth die erste Rüge ausdrücklich zurück, was in das Sitzungsprotokoll aufgenommen wurde. Mit dem zweiten Teil ihres Klagegrundes trug ClientEarth vor, die Kommission habe gegen die Begründungspflicht verstoßen.

22 Das Gericht hat zunächst diesen zweiten Teil geprüft und zurückgewiesen.

23 Hinsichtlich des ersten Teils hat das Gericht, nachdem es festgestellt hatte, dass die Kommission die streitigen Dokumente nicht individuell und konkret geprüft habe, untersucht, ob die Kommission den Zugang zu ihnen dennoch nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 habe verweigern dürfen und sich dabei auf eine allgemeine Vermutung habe stützen dürfen, nach der die Verbreitung dieser Art von Dokumenten grundsätzlich ihre laufenden Entscheidungsprozesse im Sinne dieser Bestimmung beeinträchtige.

24 Hierzu hat das Gericht in den Rn. 68 bis 75 des angefochtenen Urteils erstens ausgeführt, dass die streitigen Dokumente, da sie im Zusammenhang mit zwei Folgenabschätzungen ständen, derselben Dokumentenkategorie angehörten.

25 Zweitens hat das Gericht in den Rn. 76 bis 84 des angefochtenen Urteils die Regeln für die der Kommission obliegende Vorbereitung und Ausarbeitung politischer Vorschläge geprüft, die sich insbesondere aus Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV ergeben. Bei dieser Prüfung gelangte es zu dem Schluss, dass die Kommission nach diesen Regeln verpflichtet sei, bei der Vorbereitung und Ausarbeitung politischer Vorschläge dafür Sorge zu tragen, dass sie völlig unabhängig und ausschließlich im allgemeinen Interesse handele. Es hat daraus gefolgert, dass sie entsprechend in die Lage versetzt werden müsse, in dieser Weise zu handeln.

26 In den Rn. 94 bis 96 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass die Kommission nach der öffentlichen Phase der Konsultation, die von ihr im Rahmen des Folgenabschätzungsverfahrens durchgeführt werde, um Rückmeldungen von Interessengruppen zu erhalten, einen Raum für eigenständige Reflexion benötige, der vorübergehend vor jeglicher Einflussnahme und jeglichem Druck von außen zu schützen sei, damit sie auf der Grundlage der in diesem Verfahren gesammelten Informationen in voller Unabhängigkeit und im allgemeinen Interesse über die eventuell vorzuschlagenden politischen Initiativen entscheiden könne. Somit müsse das Initiativrecht der Kommission vor jeglichem Einfluss öffentlicher oder privater Interessen geschützt werden, die darauf gerichtet seien, die Kommission außerhalb dieser Konsultation dazu zu bewegen, eine Initiative zu verabschieden, zu verändern oder aufzugeben, und die die Beratungen innerhalb der Kommission in die Länge ziehen oder gar erschweren würden. Die Folgenabschätzungsberichte beinhalteten einen Vergleich der von der Kommission untersuchten unterschiedlichen politischen Optionen. Die Verbreitung der Berichte, auch wenn sich diese erst im Entwurfsstadium befänden, und der Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung würde die erhöhte Gefahr in sich bergen, dass Dritte außerhalb der Konsultation versuchten, auf die von der Kommission zu treffenden politischen Entscheidungen gezielt Einfluss zu nehmen. Insbesondere bestehe die Gefahr, dass Personen, die an der Konsultation teilgenommen hätten, zu den von der Kommission erwogenen Optionen und Fällen neue Stellungnahmen oder kritische Anmerkungen einreichten und sich darauf beriefen, dass ihr Standpunkt nicht ausreichend oder angemessen berücksichtigt worden sei.

27 Unter diesen Umständen hat das Gericht in Rn. 97 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission für die Zwecke der Anwendung der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu Recht vermuten durfte, ohne jedes der Dokumente, die im Rahmen der Vorbereitung einer Folgenabschätzung verfasst worden seien, konkret und individuell zu prüfen, dass die Verbreitung dieser Dokumente grundsätzlich ihren Entscheidungsprozess bei der Ausarbeitung eines politischen Vorschlags ernstlich beeinträchtige.

28 Drittens hat das Gericht in den Rn. 98 und 99 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass diese Vermutung aufrechterhalten werden könne, solange die Kommission noch nicht über einen etwaigen politischen Vorschlag entschieden habe, d. h., bis diese entscheide, eine Initiative zu verabschieden oder die geplante Initiative aufzugeben.

29 Viertens hat das Gericht in den Rn. 100 bis 106 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass diese Vermutung unabhängig von der – legislativen oder sonstigen – Natur des geplanten Vorschlags gelte.

30 Fünftens hat das Gericht in den Rn. 107 bis 110 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 der Anerkennung dieser Vermutung nicht entgegenstehe.

31 Speziell zu den streitigen Dokumenten hat das Gericht in den Rn. 116 bis 124 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass sie in den Anwendungsbereich der genannten allgemeinen Vermutung fielen und dass ClientEarth nichts vorgetragen habe, was diese Vermutung widerlegen könnte.

32 Schließlich hat das Gericht in den Rn. 133 bis 163 des angefochtenen Urteils angenommen, dass keines der Argumente von ClientEarth die Würdigung der Kommission in Frage stellen könne, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Dokumente bestehe.

33 Aus diesen Gründen hat das Gericht den ersten Teil des einzigen Nichtigkeitsgrundes und folglich die Klage insgesamt abgewiesen.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

34 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt ClientEarth, das angefochtene Urteil aufzuheben und der Kommission die Kosten einschließlich der Kosten etwaiger Streithelfer aufzuerlegen.

35 Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen und ClientEarth die Kosten aufzuerlegen.

36 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 12. Juli 2016 sind die Republik Finnland und das Königreich Schweden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge von ClientEarth zugelassen worden. Die beiden Mitgliedstaaten beantragen, das angefochtene Urteil aufzuheben. Das Königreich Schweden beantragt außerdem, der Kommission die Kosten aufzuerlegen, die ihm im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.

Zum Rechtsmittel

Zum Fortbestand des Rechtsschutzinteresses

37 In der mündlichen Verhandlung vom 3. Juli 2017 hat ClientEarth auf die Veröffentlichung der endgültigen Fassung des Folgenabschätzungsberichts zu einer Initiative der Kommission betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 28. Juni 2017 (SWD[2017] 255 final) als Arbeitsdokument im Internet hingewiesen, was die Kommission bestätigt hat. Nach den von der Kommission in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Erklärungen ist diese Veröffentlichung offenbar erfolgt, nachdem die Kommission am 28. April 2017 eine Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (C[2017] 2616 final) angenommen hatte.

38 Mit Schreiben vom 2. Februar 2018 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie ClientEarth am 29. Januar 2018 die Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend Inspektionen und die Überwachung in Umweltangelegenheiten übermittelt habe. Dies sei im Anschluss an die Annahme einer Mitteilung über den Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik (COM[2018] 10 final) sowie eines Beschlusses über die Einsetzung einer neuen Expertengruppe der Kommission (das Forum für den Vollzug des Umweltrechts und für Umweltordnungspolitik) (C[2018] 10 final) am 18. Januar 2018 durch sie geschehen. ClientEarth habe danach Zugang zu allen streitigen Dokumenten erhalten. Dies könne den Gerichtshof dazu veranlassen, gemäß Art. 149 seiner Verfahrensordnung festzustellen, dass das vorliegende Rechtsmittel erledigt sei.

39 In beim Gerichtshof am 20. Februar 2018 eingereichten Erklärungen hat sich ClientEarth dagegen ausgesprochen, das Rechtsmittel für erledigt zu erklären.

40 ClientEarth macht insoweit erstens geltend, dass sie entgegen dem Vorbringen der Kommission nur Zugang zu drei der vier streitigen Dokumente und nicht zu allen gehabt habe. Ihr sei nämlich die Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung zum Entwurf des Folgenabschätzungsberichts betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten noch nicht übermittelt worden. Zweitens habe sie jedenfalls weiterhin ein Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Urteils und der Nichtigerklärung der streitigen Beschlüsse, zum einen, um zu vermeiden, dass sich die Rechtswidrigkeit, die den streitigen Beschlüssen anhafte, in Zukunft wiederhole, und zum anderen, weil die Kommission die Beschlüsse nicht förmlich zurückgenommen habe.

41 Mit Schreiben vom 16. März 2018 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie ClientEarth mit Schreiben vom selben Tag die Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung zum Entwurf des Folgenabschätzungsberichts betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 21. Mai 2014 übermittelt habe.

42 ClientEarth hat zu diesem Schreiben am 27. März 2018 Stellung genommen.

43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ebenso wie das Rechtsschutzinteresse auch der Streitgegenstand bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen muss – andernfalls der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt ist –, was voraussetzt, dass die Klage der Partei, die sie erhoben hat, oder gegebenenfalls das Rechtsmittel der Partei, die es eingelegt hat, im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Mai 2013, Abdulrahim/Rat und Kommission, C-239/12 P, EU:C:2013:331, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 27. Juni 2013, Xeda International und Pace International/Kommission, C-149/12 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:433, Rn. 31).

44 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass ClientEarth ein Rechtsschutzinteresse hatte, als sie ihre Nichtigkeitsklagen beim Gericht erhob.

45 Obwohl die verschiedenen in den Rn. 37, 38 und 41 des vorliegenden Urteils angeführten Dokumente im Laufe des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens veröffentlicht oder ClientEarth übermittelt wurden, ist zudem erstens festzustellen, dass die streitigen Beschlüsse von der Kommission nicht zurückgenommen wurden und daher der Gegenstand des Rechtsstreits nicht weggefallen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 48 und 49).

46 Zweitens versuchte ClientEarth im vorliegenden Fall, wie sie sinngemäß vorträgt, vor allem deshalb Zugang zu den streitigen Dokumenten zu erhalten, um ihren Standpunkt in den laufenden Entscheidungsprozessen der Kommission darlegen zu können und eine Debatte über die von der Kommission geplanten Aktionen anzustoßen, bevor diese eine Entscheidung über die geplanten Initiativen trifft und entweder gegebenenfalls einen Vorschlag unterbreitet oder die Initiativen aufgibt.

47 Aus den Erwägungen in Rn. 37 des vorliegenden Urteils und den Ausführungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof folgt, dass die Verbreitung des Folgenabschätzungsberichts und der Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Anschluss an die Entscheidung der Kommission erfolgte, keinen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu unterbreiten und eine Mitteilung anzunehmen. In Bezug auf die Übermittlung der Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend Inspektionen und die Überwachung in Umweltangelegenheiten an ClientEarth ergibt sich aus Rn. 38 des vorliegenden Urteils, dass sie erfolgte, nachdem die Kommission eine Mitteilung über einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik sowie einen Beschluss über die Einsetzung einer neuen Expertengruppe in diesem Bereich angenommen hatte. Die Verbreitung dieser verschiedenen Dokumente ist somit augenscheinlich erst erfolgt, nachdem die Kommission eine Entscheidung über die geplanten Initiativen getroffen hatte. Unter diesen Umständen konnten die von ClientEarth mit ihren Zugangsanträgen verfolgten Ziele durch diese Verbreitung offenbar nicht vollständig erreicht werden.

48 Drittens ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass ein Kläger in bestimmten Fällen ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung und gegebenenfalls an der Aufhebung des Urteils des Gerichts, mit dem die Klage gegen diese Handlung abgewiesen wurde, behalten kann, um den Urheber der Handlung zu veranlassen, sie für die Zukunft in geeigneter Weise zu ändern, und um somit das Risiko zu vermeiden, dass sich die Rechtswidrigkeit, die der fraglichen Handlung anhaften soll, wiederholt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Mai 2013, Abdulrahim/Rat und Kommission, C-239/12 P, EU:C:2013:331, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der

Fortbestand dieses Interesses setzt voraus, dass sich der Rechtsverstoß unabhängig von den besonderen Umständen der in Rede stehenden Rechtssache in Zukunft wiederholen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 52).

49 Im vorliegenden Fall wirft ClientEarth dem Gericht insbesondere vor, festgestellt zu haben, dass die Kommission berechtigt gewesen sei, den Zugang zu den streitigen Dokumenten unter Berufung auf die allgemeine Vermutung zu verweigern, dass die Verbreitung von im Rahmen der Vorbereitung einer Folgenabschätzung erstellten Dokumenten grundsätzlich ihren Entscheidungsprozess bei der Ausarbeitung eines politischen Vorschlags im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtige. Einer der von ClientEarth geltend gemachten Rechtsverstöße liegt also im Wesentlichen in der Anwendung dieser Vermutung.

50 Wie ClientEarth vorträgt, kann sich dieser Rechtsverstoß unabhängig von den besonderen Umständen der vorliegenden Rechtssache in Zukunft wiederholen.

51 Insoweit ist nämlich darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Unionsorgan, bei dem der Zugang zu einem Dokument beantragt wurde, wenn es beschließt, diesen Antrag auf der Grundlage einer der Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 abzulehnen, grundsätzlich erläutern muss, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch diese Ausnahme geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem bei vernünftiger Betrachtung absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat in bestimmten Fallkonstellationen anerkannt, dass es dem betreffenden Unionsorgan jedoch freisteht, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Der Zweck solcher Vermutungen besteht somit darin, dem betreffenden Unionsorgan die Möglichkeit zu geben, sich unter Berufung auf solche allgemeinen Erwägungen auf den Standpunkt zu stellen, dass die Verbreitung bestimmter Kategorien von Dokumenten grundsätzlich das Interesse beeinträchtigt, das durch die von ihm geltend gemachte Ausnahme geschützt wird, ohne dass es verpflichtet wäre, jedes der angeforderten Dokumente konkret und individuell zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 73, und vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 Folglich ist es möglich, dass die Kommission die vom Gericht im vorliegenden Fall anerkannte allgemeine Vermutung zukünftig bei neuen Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die im Rahmen der Vorbereitung einer laufenden Folgenabschätzung erstellt werden, wieder anwenden wird, was die Kommission im Übrigen nicht bestritten hat.

54 Darüber hinaus ist es besonders wahrscheinlich, dass diese Vermutung in Zukunft gerade auch ClientEarth entgegengehalten wird. Nach Rn. 1 des angefochtenen Urteils ist ClientEarth eine Einrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht, die Umweltschutzziele verfolgt. ClientEarth trägt hierzu im Kern vor, ohne dass die Kommission dem widersprechen würde, dass eine ihrer Aufgaben darin bestehe, sich um mehr Transparenz und Legitimität des Gesetzgebungsverfahrens der Union zu bemühen, und es daher wahrscheinlich sei, dass sie zukünftig erneut Zugang zu ähnlichen Dokumenten wie den streitigen beantragen werde und die Kommission diesen Antrag wieder auf der Grundlage dieser allgemeinen Vermutung ablehnen werde. Sie müsste dann eine neue Nichtigkeitsklage erheben, um die Vermutung zu entkräften.

55 Aus der Sicht von ClientEarth erweist sich daher die Frage der Rechtmäßigkeit der im vorliegenden Fall in Rede stehenden allgemeinen Vermutung als erheblich für künftige Anträge auf Zugang zu solchen Dokumenten (vgl. entsprechend Urteil vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 59).

56 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass ClientEarth weiterhin ein Rechtsschutzinteresse hat. Die Anerkennung eines solchen Interesses ist angesichts der Gefahr einer Wiederholung des behaupteten Rechtsverstoßes und in Anbetracht der oben genannten besonderen Umstände im Interesse einer geordneten Rechtspflege.

57 Folglich ist über das Rechtsmittel zu entscheiden.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

58 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird gerügt, dem Gericht sei ein Rechtsfehler unterlaufen, als es in den Rn. 55 bis 127 des angefochtenen Urteils das Bestehen einer allgemeinen Vermutung des Inhalts anerkannt habe, dass die Verbreitung von Dokumenten, die – wie die streitigen Dokumente – im Rahmen der Vorbereitung einer Folgenabschätzung erstellt würden, grundsätzlich den laufenden Entscheidungsprozess der Kommission im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtige, solange die Kommission keinen Beschluss über die etwaige Unterbreitung eines Vorschlags gefasst habe. Dieser Rechtsmittelgrund ist in fünf Teile gegliedert, wobei der fünfte Teil hilfsweise geltend gemacht wird. Zunächst sind die Teile 1 bis 4 zu prüfen.

Vorbringen der Parteien

59 Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht ClientEarth, unterstützt durch die Republik Finnland und das Königreich Schweden, geltend, das Gericht habe durch die Anerkennung der genannten allgemeinen Vermutung die Rechtsprechung des Gerichtshofs fehlerhaft angewandt.

60 Der Gerichtshof habe nämlich zwar bereits allgemeine Vertraulichkeitsvermutungen für verschiedene Arten von Dokumenten anerkannt, doch ergebe sich aus seiner Rechtsprechung, dass diese Vermutungen eng auszulegen und anzuwenden seien. Außerdem wiesen die Rechtssachen, in denen der Gerichtshof diese Vermutungen anerkannt habe, verschiedene Merkmale auf, von denen keines im vorliegenden Fall gegeben sei.

61 Insbesondere hätten alle diese Rechtssachen eine Gesamtheit von Dokumenten betroffen, die dadurch klar abgegrenzt gewesen seien, dass sie alle zu einer Akte in einem laufenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gehörten, was hier nicht der Fall sei.

62 Zudem seien in den meisten dieser Rechtssachen die fraglichen Dokumente unter eine Sonderregelung gefallen, die den Zugang zu ihnen in der einen oder anderen Weise beschränkt habe. Im vorliegenden Fall gebe es zwar auch eine Sonderregelung für die streitigen Dokumente, die Umweltinformationen enthielten, nämlich das am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichnete Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus), das mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde, und die Verordnung Nr. 1367/2006. Diese Regelung bezwecke jedoch im Gegenteil eine Ausweitung des Rechts auf Zugang zu diesen Informationen.

63 Die Kommission weist dieses Vorbringen damit zurück, dass ClientEarth aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs Regeln ableite, für die sich darin nichts finde. Aus dieser Rechtsprechung folge nämlich, dass eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung voraussetze, dass die angeforderten Dokumente der

gleichen Dokumentenkategorie angehörten oder gleicher Art seien und dass der Zugang zu diesen Dokumenten die Gefahr in sich berge, den ordnungsgemäßen Ablauf und die Ziele der Verfahren, auf die sie sich bezögen, zu beeinträchtigen.

64 Mit dem zweiten Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes trägt ClientEarth, unterstützt durch die Republik Finnland und das Königreich Schweden, vor, dem Gericht sei ein Rechtsfehler unterlaufen, als es in den Rn. 55 bis 99 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV die Grundlage für die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit der im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumente bilde. Zum einen verwechsle das Gericht Vertraulichkeit und Unabhängigkeit. Die Undurchsichtigkeit, und nicht die Transparenz, sei es nämlich, die die Unabhängigkeit der Kommission beeinträchtigen könne. Die Transparenz stärke vielmehr die Unabhängigkeit, indem sie die Kommission in die Lage versetze, etwaigem Druck von außen besser zu widerstehen. Zum anderen könne Art. 17 EUV nicht ohne Verkennung des Grundsatzes, dass Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe eng auszulegen seien, als eine allgemeine Grundlage angesehen werden, auf die sich die Kommission für die Verweigerung des Zugangs zu solchen Dokumenten stützen könne.

65 Die Kommission entgegnet, das Gericht habe die Regeln ihres Entscheidungsprozesses fehlerfrei geprüft, und zwar insbesondere diejenigen in Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV, wonach die Kommission, wenn sie politische Vorschläge vorbereite und ausarbeite, in voller Unabhängigkeit und im allgemeinen Interesse handele. Entgegen dem Vorbringen von ClientEarth sähen diese Regeln nicht vor, dass die Kommission dabei in ständigen vielfachen Dialogen mit Interessengruppen stehen müsse. Wie das Gericht in den Rn. 79 bis 84 und 96 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt habe, sei es für die Kommission in der Praxis unmöglich, über einen Freiraum für eigenständige Beratungen zu verfügen und ihr Initiativrecht in voller Unabhängigkeit auszuüben, wenn sie ständig in solche Dialoge eingebunden sei. Der Wesensgehalt dieses Initiativrechts könne nicht gewahrt sein, wenn Interessengruppen außerhalb der von der Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation versuchten, sie dazu zu zwingen, eine Initiative anzunehmen, zu ändern oder aufzugeben. Im Übrigen dürfte das Interesse der Öffentlichkeit daran, ihren Entscheidungsprozess zu begreifen, zum Zeitpunkt der Unterbreitung eines Vorschlags oder mit der Aufgabe der geplanten Initiative befriedigt werden, da dann im einen wie im anderen Fall gemäß den Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung vom 15. Januar 2009 (im Folgenden: Leitlinien von 2009) die endgültige Fassung aller oder eines Teils der streitigen Dokumente zugänglich sei.

66 Mit dem dritten Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes macht ClientEarth, unterstützt durch das Königreich Schweden, geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es das Bestehen einer für die streitigen Dokumente geltenden allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung anerkannt habe, ohne – insbesondere in Rn. 96 des angefochtenen Urteils – zu prüfen, ob durch die Verbreitung dieser Art von Dokumenten die Gefahr einer besonderen, konkreten und tatsächlichen Beeinträchtigung des in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses drohe. Die Anerkennung einer solchen Vermutung setze nämlich voraus, dass zuvor die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung nachgewiesen werde.

67 Die Kommission trägt demgegenüber vor, das Gericht habe in Rn. 96 des angefochtenen Urteils erläutert, worin die objektive, tatsächliche und spezifische Gefahr liege, die sich aus dieser Verbreitung für ihre laufenden Entscheidungsprozesse ergebe. Im Übrigen habe ClientEarth selbst den Beweis dafür geliefert, dass die Kommission im Fall einer solchen Verbreitung Gefahr laufe, Druck von außen zu bekommen, indem sie erklärt habe, dass es Ziel ihres Zugangsantrags gewesen sei, an diesen Entscheidungsprozessen teilnehmen zu können.

68 Mit dem vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes trägt ClientEarth, unterstützt durch die Republik Finnland und das Königreich Schweden, vor, dem Gericht sei ein Rechtsfehler unterlaufen, als es in den Rn. 100 bis 106 des angefochtenen Urteils nicht berücksichtigt habe, dass die streitigen Dokumente in einen legislativen Kontext eingebettet und untrennbar mit der Entscheidung verbunden seien, ob eine Gesetzesinitiative weiterverfolgt werde oder nicht.

69 Die Kommission nehme nämlich mit der Ausarbeitung von Folgenabschätzungen am Gesetzgebungsprozess teil, und die in diesem Rahmen erstellten Dokumente bildeten die Grundlage für etwaige Rechtsakte. Diese Dokumente seien als „legislativ" im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 anzusehen, so dass sie einer verstärkten Transparenz unterliegen müssten. Außerdem rechtfertige die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht die Anerkennung einer für Dokumente dieser Art geltenden allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung.

70 Die Kommission entgegnet erstens, das Gesetzgebungsverfahren beginne erst mit der Unterbreitung eines Gesetzesvorschlags. Die vom Gericht anerkannte allgemeine Vermutung gelte nur so lange, bis die Kommission einen Beschluss über die etwaige Annahme eines solchen Vorschlags fasse, also zu einem Zeitpunkt, zu dem es noch kein legislatives Dokument gebe. Die Bürger könnten auch Kenntnis von den Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit der Union nehmen, sobald das Gesetzgebungsverfahren mit der Unterbreitung ihres Gesetzesvorschlags beginne, da zu diesem Zeitpunkt die streitigen Dokumente veröffentlicht würden.

71 Zweitens, selbst wenn, wie das Gericht in Rn. 105 des angefochtenen Urteils ausgeführt habe, die streitigen Dokumente als „legislativ" im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einzustufen sein sollten, gelte diese Bestimmung gleichwohl unbeschadet der Art. 4 und 9 dieser Verordnung und damit unbeschadet der Möglichkeit, eine für diese Dokumente geltende allgemeine Vermutung anzuerkennen.

72 Drittens sei nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Anerkennung einer solchen Vermutung in einem legislativen Kontext nicht ausgeschlossen.

Würdigung durch den Gerichtshof

– *Vorbemerkungen*

73 Die Verordnung Nr. 1049/2001 folgt nach ihrem ersten Erwägungsgrund dem Willen, der in Art. 1 Abs. 2 EUV seinen Ausdruck gefunden hat und wonach dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden (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. 34).

74 Dieses grundlegende Ziel der Union spiegelt sich zum einen in Art. 15 Abs. 1 AEUV wider, der u. a. vorsieht, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln, eines Grundsatzes, der auch in Art. 10 Abs. 3 EUV und Art. 298 Abs. 1 AEUV bekräftigt wird, sowie zum anderen in der Verbürgung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 52).

75 Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ermöglicht Transparenz, den Unionsorganen eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung gegenüber den Unionsbürgern in einem demokratischen System zu verleihen. Sie trägt außerdem dazu bei, das Vertrauen der Unionsbürger zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern (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. 45 und 59).

76 Zu diesem Zweck sieht Art. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vor, dass diese Verordnung der Öffentlichkeit ein Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane gewähren soll (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Aus Art. 4 dieser Verordnung, der insoweit eine Ausnahmeregelung enthält, geht hervor, dass dieses Zugangsrecht jedoch bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt (Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 57). Zu diesen Ausnahmen gehört Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung, der u. a. vorsieht, dass der Zugang zu einem Dokument, das von einem Unionsorgan für den internen Gebrauch erstellt wurde und sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, verweigert wird, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

78 Da solche Ausnahmen vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, sind sie eng auszulegen und anzuwenden (Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Wie in Rn. 51 des vorliegenden Urteils ausgeführt, steht es dem betreffenden Unionsorgan, wenn es beschließt, den Zugang zu einem bei ihm angeforderten Dokument nach einer der Ausnahmen zu verweigern, in bestimmten Fällen frei, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten.

80 Nach der in Rn. 51 angeführten Rechtsprechung setzt die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung zugunsten einer neuen Kategorie von Dokumenten jedoch voraus, dass zunächst dargetan wird, dass die Verbreitung der Art von Dokumenten, die in diese Kategorie fallen, bei vernünftiger Betrachtung das durch die betreffende Ausnahme geschützte Interesse tatsächlich beeinträchtigen könnte. Außerdem sind allgemeine Vermutungen, da sie eine Ausnahme von der Verpflichtung des betreffenden Unionsorgans, 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 im Besitz der Unionsorgane befindlichen Dokumenten darstellen, eng auszulegen und anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 81).

81 Bisher hat der Gerichtshof allgemeine Vertraulichkeitsvermutungen für fünf Dokumentkategorien anerkannt: in der Verwaltungsakte eines Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen enthaltene Dokumente, bei den Unionsgerichten in einem anhängigen Verfahren eingereichte Schriftsätze, Schriftverkehr zwischen der Kommission und den Anmeldern oder Dritten in einem Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Dokumente betreffend das Vorverfahren in einer Vertragsverletzungssache einschließlich des Schriftverkehrs zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat in einem EU-Pilotverfahren und Dokumente betreffend ein Verfahren nach Art. 101 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung; zu bei den Unionsgerichten eingereichten Schriftsätzen vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung; zum Schriftverkehr in einem EU-Pilotverfahren vgl. Urteil vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, Rn. 51). In allen diesen Fällen betraf die Zugangsverweigerung eine Gesamtheit von Dokumenten, die durch ihre gemeinsame Zugehörigkeit zu einer Akte in einem anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren klar abgegrenzt waren (Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 78; vgl. auch Urteil vom 11. Mai 2017, Schweden/Kommission, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Im Licht dieser Vorbemerkungen sind die Teile 1 bis 4 des ersten Rechtsmittelgrundes – zusammen – zu prüfen.

83 Dafür ist zu klären, ob das Gericht in den Rn. 68 bis 111 des angefochtenen Urteils ohne Rechtsfehler im Wesentlichen davon ausgehen konnte, dass die Kommission für die Anwendung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 unterstellen durfte, dass, solange sie keinen Beschluss über einen etwaigen Vorschlag gefasst hat, die Verbreitung von im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumenten ihren Entscheidungsprozess bei der Ausarbeitung eines solchen Vorschlags grundsätzlich ernstlich beeinträchtigen würde, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei dem geplanten Vorschlag um einen Gesetzes- oder anderen Vorschlag handelt und ob die betreffenden Dokumente Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1367/2006 enthalten.

– Zum Kontext der Ausarbeitung und zum Inhalt der streitigen Dokumente

84 Es ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ein umfassenderer Dokumentenzugang in den Fällen gewährt werden sollte, in denen die Unionsorgane als Gesetzgeber tätig sind. Die Möglichkeit für die Bürger, alle Informationen zu überprüfen und zu kennen, auf deren Grundlage die Gesetzgebungstätigkeit der Union erfolgt, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre u. a. in Art. 10 Abs. 3 EUV anerkannten demokratischen Rechte effektiv ausüben können (vgl. in diesem Sinne 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). Wie ClientEarth sinngemäß vorträgt, setzt die Ausübung dieser Rechte nicht nur voraus, dass die Bürger über die betreffenden Informationen verfügen, um die Entscheidungen der Unionsorgane im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu verstehen, sondern auch, dass sie rechtzeitig Zugang zu diesen Informationen haben können, zu einem Zeitpunkt, zu dem sie zu den Entscheidungen sachgerecht Stellung nehmen können.

85 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 64 und 65 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist zudem Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, mit dem der aus dem sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung hervorgehende Grundsatz umgesetzt wird, zu entnehmen, dass nicht nur die vom Unionsgesetzgeber erlassenen Rechtsakte als „legislative Dokumente“ anzusehen und daher vorbehaltlich der Art. 4 und 9 der Verordnung direkt zugänglich zu machen sind, sondern allgemeiner auch die 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.

86 Insofern hat das Gericht in Rn. 103 des angefochtenen Urteils zwar zutreffend ausgeführt, dass die Kommission bei der Vorbereitung von Dokumenten über die Folgenabschätzung wie den streitigen nicht selbst gesetzgeberisch tätig wird. Überdies findet das Folgenabschätzungsverfahren im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens im engeren Sinne statt, das nämlich formell erst mit der Unterbreitung eines Gesetzesvorschlags durch die Kommission beginnt.

87 Jedoch darf nach Art. 17 Abs. 2 EUV, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Das der Kommission damit eingeräumte Initiativrecht umfasst, abgesehen von den Fällen, in denen sie zur Unterbreitung eines Vorschlags verpflichtet ist, die Befugnis, zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag unterbreitet oder nicht. Insbesondere beendet ihre Entscheidung, die in Aussicht genommene Gesetzesinitiative nach einer Folgenabschätzung aufzugeben, die geplante Gesetzgebungstätigkeit endgültig. Sie kann nur dann wieder aufgenommen werden, wenn die Kommission ihre Entscheidung ändert. Das Initiativrecht der Kommission umfasst ferner die Befugnis, den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt eines etwaigen Vorschlags zu bestimmen, wobei zu beachten ist, dass der Rat nach

Art. 293 Abs. 1 AEUV, wenn er auf der Grundlage der Verträge auf Vorschlag der Kommission tätig wird, diesen Vorschlag außer in den dort genannten Fällen nur einstimmig abändern kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70 und 72).

88 Aufgrund des Initiativrechts kommt der Kommission im Gesetzgebungsverfahren eine äußerst wichtige Rolle zu.

89 Im vorliegenden Fall betreffen die streitigen Dokumente, wie sich aus den Rn. 9 und 33 des angefochtenen Urteils ergibt, Folgenabschätzungen, die im Hinblick auf die von der Kommission vorzunehmende Annahme von Gesetzesinitiativen durchgeführt wurden.

90 Wie das Gericht in den Rn. 86 bis 88 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, sind die von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzungen nach den Leitlinien von 2009 Schlüsselinstrumente zur Gewährleistung dafür, dass die Initiativen der Kommission und die Rechtsvorschriften der Union auf der Grundlage transparenter, vollständiger und ausgewogener Informationen ausgearbeitet werden. Anhand dieser Informationen kann die Kommission die Zweckmäßigkeit, die Notwendigkeit, die Natur und den Inhalt solcher Initiativen beurteilen. Die Folgenabschätzungsberichte enthalten insbesondere eine Darstellung der verschiedenen erwogenen politischen Optionen, eine Analyse der Auswirkungen, der Vor- und Nachteile dieser Optionen sowie einen Vergleich der Optionen. Obwohl es in den Leitlinien heißt, dass Folgenabschätzungen kein Ersatz für die Beschlussfassung der Kommission sind, geht aus Rn. 9 des angefochtenen Urteils hervor, dass die Kommission in den streitigen Beschlüssen darauf hingewiesen hat, dass sich die in ihren Gesetzesvorschlägen getroffenen politischen Entscheidungen auf den Inhalt dieser Folgenabschätzungen stützten.

91 Daraus folgt, wie ClientEarth und die Republik Finnland im Kern vortragen, dass die Folgenabschätzungsberichte und die sie begleitenden Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung in einem solchen Kontext Informationen enthalten, die wichtige Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens der Union sind und zur Grundlage der Gesetzgebungstätigkeit der Union gehören.

92 Auch wenn es in der Phase der Folgenabschätzung unsicher ist, ob die Kommission einen Gesetzesvorschlag unterbreiten wird, kann die Verbreitung dieser Dokumente zu einer größeren Transparenz und Offenheit des gesamten Gesetzgebungsverfahrens und insbesondere der vorbereitenden Phasen dieses Verfahrens beitragen und auf diese Weise den demokratischen Charakter der Union stärken, indem sie den Unionsbürgern die Möglichkeit gibt, diese Informationen zu überprüfen und zu versuchen, das Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen. Wie ClientEarth sinngemäß geltend macht, ermöglicht nämlich eine solche Verbreitung zu einem Zeitpunkt, zu dem der Entscheidungsprozess der Kommission noch nicht abgeschlossen ist, es den Bürgern, die von der Kommission erwogenen Optionen und die von ihr getroffenen Entscheidungen zu verstehen und dadurch die der Gesetzgebungstätigkeit der Union zugrunde liegenden Erwägungen in Erfahrung zu bringen. Außerdem werden die Bürger durch die Verbreitung der genannten Dokumente in die Lage versetzt, zu diesen Entscheidungen sachgerecht Stellung zu nehmen, bevor sie endgültig getroffen werden, und zwar sowohl in Bezug auf die Entscheidung der Kommission, einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, als auch bezüglich des Inhalts eines solchen Vorschlags, von dem die Gesetzgebungstätigkeit der Union abhängt.

93 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 67 und 68 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, gehören daher solche Dokumente aufgrund ihres Gegenstands zu den in Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Dokumenten.

94 Im Übrigen wird die Bedeutung der Möglichkeit für die Bürger, auch dann Zugang zu den im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumenten zu erhalten, wenn der Entscheidungsprozess der Kommission noch nicht abgeschlossen ist, nicht durch das Vorbringen der Kommission in Frage gestellt, ClientEarth habe im vorliegenden Fall die Möglichkeit gehabt, an den von der Kommission

im Rahmen der hier fraglichen Folgenabschätzungsverfahren durchgeführten öffentlichen Konsultationen teilzunehmen, und eine Reihe von zu diesen Folgenabschätzungen gehörenden Dokumenten sei bereits zum Zeitpunkt der Annahme der streitigen Beschlüsse öffentlich verfügbar gewesen. Auch wenn solche Konsultationen ebenfalls die Transparenz des Entscheidungsprozesses der Kommission und die Teilnahme der Bürger an diesem Prozess gewährleisten sollen, ersetzen sie nicht die Möglichkeit für die Bürger, auf Antrag Zugang zu den Folgenabschätzungsberichten und Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung zu erhalten. Denn aus den Leitlinien von 2009 geht hervor, dass die von der Kommission durchgeführten Konsultationen nicht zwangsläufig der gesamten Öffentlichkeit offenstehen. Ferner steht vorliegend nicht fest, dass die bei diesen Konsultationen weitergegebenen und die in den bereits öffentlich zugänglichen Dokumenten befindlichen Informationen den in den streitigen Dokumenten enthaltenen Informationen im Wesentlichen entsprachen.

95 Aus alledem ergibt sich, dass die in Rn. 84 des vorliegenden Urteils angeführten Gründe für den im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten und in Art. 12 Abs. 2 dieser Verordnung umgesetzten Grundsatz eines umfassenderen Zugangs zu Dokumenten, die von den in gesetzgeberischer Eigenschaft handelnden Unionsorganen angenommen werden, auch für die Dokumente gelten, die, wie die streitigen Dokumente, in einem Folgenabschätzungsverfahren im Hinblick auf die eventuelle Annahme von Gesetzesinitiativen durch die Kommission erstellt wurden. Auch zu diesen Dokumenten ist daher, wie ClientEarth geltend macht, ein solcher Zugang zu gewähren.

96 Zweitens ist ferner festzustellen, dass die streitigen Dokumente Umweltinformationen im Sinne der Verordnung Nr. 1367/2006 enthalten.

97 Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. d Ziff. v dieser Verordnung gehören nämlich zu Umweltinformationen u. a. Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die im Rahmen von Maßnahmen wie z. B. Politiken, Rechtsvorschriften, Pläne, Programme und Umweltvereinbarungen verwendet werden. Aus Rn. 90 des vorliegenden Urteils ergibt sich insoweit, dass die Folgenabschätzungsberichte u. a. die Analyse der Auswirkungen sowie die Vor- und Nachteile der verschiedenen politischen Optionen enthalten, die von der Kommission im Hinblick auf die etwaige Annahme einer Gesetzes- oder anderen Initiative erwogen wurden. Außerdem steht im vorliegenden Fall fest, dass sich die streitigen Dokumente auf geplante Gesetzesinitiativen in Umweltangelegenheiten beziehen.

98 Mit der Verordnung Nr. 1367/2006 wird nach ihrem Art. 1 das Ziel verfolgt, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen sicherzustellen (Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung). Aus dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 ergibt sich im Wesentlichen, dass der Zugang zu Umweltinformationen eine wirksamere Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess fördern soll, so dass die Verpflichtung der zuständigen Stellen verstärkt wird, beim Erlass von Entscheidungen Rechenschaft abzulegen, um die öffentliche Meinung zu sensibilisieren und deren Zustimmung zu den erlassenen Entscheidungen zu erhalten (Urteil vom 23. November 2016, Kommission/Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, Rn. 80).

99 Nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 gilt die Verordnung Nr. 1049/2001 zwar grundsätzlich für alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen, doch fügt Art. 6 der Verordnung Nr. 1367/2006 speziellere Regeln für Anträge hinzu, die den Zugang teils begünstigen und teils einschränken (Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

100 Insbesondere ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006, betrachtet vor dem Hintergrund ihres 15. Erwägungsgrundes, u. a., dass der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte Verweigerungsgrund eng auszulegen ist, wenn es um den Zugang zu Umweltinformationen geht, und dass dabei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist. In Bezug auf Umweltinformationen wird also eine größere Transparenz angestrebt.

101 Aus den Erwägungen in den Rn. 84 bis 100 des vorliegenden Urteils folgt, dass es im vorliegenden Fall um Dokumente geht, die zu einem Gesetzgebungsverfahren gehören und außerdem Umweltinformationen enthalten, und dass Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 daher umso enger auszulegen und anzuwenden ist.

– *Zur im angefochtenen Urteil anerkannten allgemeinen Vermutung*

102 Für die Anerkennung, dass eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit von im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumenten besteht, solange die Kommission keinen Beschluss über einen etwaigen Vorschlag gefasst hat, hat sich das Gericht, wie in Rn. 26 des vorliegenden Urteils ausgeführt, in den Rn. 94 bis 96 des angefochtenen Urteils auf allgemeine Erwägungen gestützt, nämlich zum einen auf die Notwendigkeit, den Raum der Kommission für Reflexion und ihre Möglichkeit zur Ausübung ihres Initiativrechts gemäß Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV in voller Unabhängigkeit und ausschließlich im allgemeinen Interesse zu erhalten, und zum anderen auf die Gefahr, dass die Verbreitung von im Rahmen einer Folgenabschätzung zu einem laufenden Entscheidungsprozess erstellten Dokumenten zu Druck und Einflussnahme von außen führe, was den Ablauf des Entscheidungsprozesses der Kommission beeinträchtigen könne.

103 Erstens muss die Kommission zwar gemäß Art. 17 Abs. 1 bis 3 EUV in völliger Unabhängigkeit und ausschließlich im allgemeinen Interesse handeln, wenn sie Folgenabschätzungen vornimmt, doch ist das Folgenabschätzungsverfahren keine Verfahrensart, die als solche Merkmale aufwiese, aufgrund deren grundsätzlich keine uneingeschränkte Transparenz gewährt werden könnte. Wie das Gericht in Rn. 93 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, wird das Verfahren im Gegenteil mit dem Ziel der Transparenz und der Offenlegung des Entscheidungsprozesses der Kommission durchgeführt. Aus den Rn. 84 bis 101 des vorliegenden Urteils folgt, dass dies umso mehr gilt, wenn das Verfahren, wie vorliegend, Teil eines Gesetzgebungsverfahrens in Umweltangelegenheiten ist.

104 Wie ClientEarth im Kern geltend macht, gewährleistet Transparenz zudem die Glaubwürdigkeit der Tätigkeit der Kommission in den Augen der Bürger und betreffenden Organisationen, indem sie die Legitimität des Entscheidungsprozesses der Kommission stärkt, und trägt damit gerade dazu bei, dass die Kommission in völliger Unabhängigkeit und ausschließlich im allgemeinen Interesse handelt. Es ist eher das Fehlen von Information der Öffentlichkeit und Diskussion, das Zweifel hervorrufen kann, ob die Kommission ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit und ausschließlich im allgemeinen Interesse wahrnimmt (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. 59).

105 Zweitens kann, wie ClientEarth und die zu ihrer Unterstützung dem Rechtsstreit beigetretenen Mitgliedstaaten vortragen, keine der vom Gericht in den Rn. 94 bis 96 des angefochtenen Urteils angeführten Erwägungen die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des laufenden Entscheidungsprozesses der Kommission im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufzeigen. Indem das Gericht auf der Grundlage dieser Erwägungen eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit der im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumente für die Zeit anerkannt hat, bis die Kommission einen Beschluss zu einem etwaigen Vorschlag gefasst hat, hat es diese Bestimmung und den Grundsatz ihrer engen Auslegung und Anwendung verkannt, der, wie in Rn. 101 des vorliegenden Urteils ausgeführt, bei Dokumenten, die in einem Gesetzgebungsverfahren erstellt wurden und Umweltinformationen enthalten, von ganz besonderer Bedeutung ist.

106 Insoweit kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass, wie das Gericht in Rn. 96 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, im Fall der Verbreitung von Folgenabschätzungsberichten und Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung zu diesen Berichten, bevor die Kommission einen Beschluss über einen etwaigen Vorschlag gefasst hat, Dritte versuchen, auf die von der Kommission zu treffenden politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen oder Druck auszuüben, oder dass Interessengruppen, die während der von der Kommission im Rahmen der Folgenabschätzungsverfahren durchgeführten öffentlichen Konsultation Erklärungen eingereicht haben, zu den von der Kommission erwogenen Optionen und Fällen neue Stellungnahmen oder kritische Anmerkungen einreichen.

107 Soweit die Kommission im Kern vorträgt, sie sei im Fall einer Verbreitung dieser Dokumente in ständige vielfache Dialoge mit Interessengruppen eingebunden, so dass es für sie praktisch unmöglich sei, über einen Raum für eigenständige Reflexion zu verfügen und in voller Unabhängigkeit einen Beschluss über eventuell zu unterbreitende Vorschläge zu fassen, ist jedoch zum einen festzustellen, dass das Unionsrecht der Kommission grundsätzlich nicht vorschreibt, solche Dialoge in Einzelfällen zu führen, was die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof auch ausdrücklich eingeräumt hat. Art. 11 Abs. 2 EUV sieht zwar insoweit vor, dass die Unionsorgane einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kommission auf etwaige Anmerkungen, die sie nach der Verbreitung eines Dokuments auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 erhält, in jedem Einzelfall inhaltlich eingehen müsste.

108 Zum anderen hat das Gericht jedenfalls nicht festgestellt, dass der Einfluss oder der Druck von außen, denen die Kommission gegebenenfalls ausgesetzt sein könnte, wenn sie Dokumente verbreitet, die im Rahmen einer Folgenabschätzung zu einem laufenden Entscheidungsprozess erstellt wurden, so geartet wären, dass sie allgemein und unabhängig von dem spezifischen Kontext, in dem die Folgenabschätzung und der fragliche Entscheidungsprozess stehen, und dem konkreten Inhalt jedes der angeforderten Dokumente die Gefahr in sich bergen, die Kommission darin zu behindern, in voller Unabhängigkeit und ausschließlich im allgemeinen Interesse zu handeln, oder den ordnungsgemäßen Ablauf der internen Beratungen und des Entscheidungsprozesses der Kommission zu beeinträchtigen, zu verlängern oder erheblich zu erschweren. Wie ClientEarth im Kern geltend macht, können die darauf bezogenen allgemeinen Erwägungen des Gerichts in den Rn. 94 bis 96 des angefochtenen Urteils eine solche Gefahr nicht aufzeigen. Wie insoweit aus den Rn. 92 und 98 des vorliegenden Urteils hervorgeht, sind die Äußerungen der Öffentlichkeit oder von Interessengruppen zu den Entscheidungen und politischen Optionen, die von der Kommission im Rahmen ihrer Initiativen, insbesondere ihrer Gesetzesinitiativen in Umweltangelegenheiten, getroffen bzw. erwogen werden, bevor sie einen Beschluss über die geplante Initiative fasst, fester Bestandteil der Ausübung der demokratischen Rechte der Unionsbürger.

109 Daraus folgt, dass die Kommission zwar über einen Raum für Überlegungen verfügen muss, um einen Beschluss über die zu treffenden politischen Entscheidungen und die eventuell zu unterbreitenden Vorschläge fassen zu können, doch hat das Gericht zu Unrecht im Wesentlichen angenommen, dass der Schutz des Initiativrechts der Kommission und die Bewahrung ihrer Möglichkeit, dieses Recht in völliger Unabhängigkeit und ausschließlich im allgemeinen Interesse auszuüben, grundsätzlich verlangten, dass die im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumente in der Regel vertraulich bleiben könnten, bis die Kommission einen solchen Beschluss gefasst habe.

110 Im Übrigen ist, soweit die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof darauf hingewiesen hat, dass die streitigen Dokumente nur unfertige interne Entwürfe seien, festzustellen, dass sich das Gericht, wie die Kommission selbst in ihrer Rechtsmittelbeantwortung ausgeführt hat, für die Anerkennung der streitigen allgemeinen Vermutung nicht speziell auf diesen Umstand oder auf die Notwendigkeit gestützt hat, das mit der Ausarbeitung dieser Dokumente verbundene Verfahren zu schützen. Aus den Rn. 94 bis 97 des angefochtenen Urteils geht nämlich hervor, dass das Gericht hierfür ganz allgemein auf die Gefahr abgestellt hat, dass die Verbreitung von

Folgenabschätzungsberichten, unabhängig davon, ob sie sich noch im Entwurfsstadium befinden, und von Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung den mit der Erarbeitung und Annahme der Vorschläge verbundenen laufenden Entscheidungsprozess der Kommission ernstlich beeinträchtigt.

111 Jedenfalls ist zum einen festzustellen, dass Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu Dokumenten für den internen Gebrauch betrifft, die sich auf eine Angelegenheit beziehen, in der das Unionsorgan noch keinen Beschluss gefasst hat. Weder nach ihrem Wortlaut noch aufgrund des von ihr geschützten Interesses schließt diese Bestimmung eine Beantragung des Zugangs zu vorläufigen Dokumenten aus. Zum anderen kann die Vorläufigkeit als solche nicht allgemein und unabhängig von einer konkreten und individuellen Prüfung jedes einzelnen angeforderten Dokuments den Nachweis für die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses der Kommission liefern. Eine solche Beeinträchtigung hängt nämlich von Faktoren wie dem Bearbeitungsstand des fraglichen Dokuments, dem genauen Stand des Entscheidungsprozesses zu dem Zeitpunkt, zu dem der Zugang zu diesem Dokument verweigert wird, dem spezifischen Kontext dieses Prozesses sowie den Fragen ab, die noch innerhalb des betreffenden Organs zu diskutieren sind.

112 Nach alledem ist das Gericht in den Rn. 94 bis 111 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die Kommission für die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme unterstellen durfte, dass, solange sie keine Entscheidung über einen etwaigen Vorschlag getroffen hat, die Verbreitung von im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumenten ihren Entscheidungsprozess bei der Ausarbeitung eines solchen Vorschlags grundsätzlich ernstlich beeinträchtigen würde, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei dem geplanten Vorschlag um einen Gesetzes- oder anderen Vorschlag handelt und ob die betreffenden Dokumente Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1367/2006 enthalten.

113 Daher ist, ohne dass die weiteren Argumente von ClientEarth und den zu deren Unterstützung dem Rechtsstreit beigetretenen Mitgliedstaaten geprüft zu werden brauchen, davon auszugehen, dass die Teile 1 bis 4 des ersten Rechtsmittelgrundes begründet sind.

114 Da dem ersten Rechtsmittelgrund auf dieser Grundlage stattzugeben ist, ist das angefochtene Urteil aufzuheben, ohne dass es erforderlich wäre, den hilfsweise geltend gemachten fünften Teil dieses Rechtsmittelgrundes, wonach das Gericht die aufgestellte allgemeine Vermutung als unwiderleglich behandelt habe, und den ebenfalls hilfsweise geltend gemachten zweiten Rechtsmittelgrund, wonach das Gericht rechtsfehlerhaft das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der streitigen Dokumente verneint habe, zu prüfen.

Zu den Klagen vor dem Gericht

115 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen oder den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

116 Im vorliegenden Fall ist der zur Entscheidung reife Rechtsstreit vom Gerichtshof endgültig zu entscheiden.

117 Wie bereits in Rn. 21 des vorliegenden Urteils ausgeführt, trug ClientEarth im ersten Rechtszug hauptsächlich vor, die streitigen Beschlüsse verstießen gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, weil die Kommission zu Unrecht angenommen habe, dass die Verbreitung der streitigen Dokumente die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung ihrer laufenden Entscheidungsprozesse im Sinne dieser Bestimmung berge.

118 Aus diesen Beschlüssen, deren Inhalt in den Rn. 13 bis 17 des vorliegenden Urteils wiedergegeben worden ist, ergibt sich insoweit, dass sich die Kommission für die Feststellung einer solchen Gefahr zunächst auf allgemeine Erwägungen stützte, und zwar erstens auf den Umstand, dass die Folgenabschätzungen der Unterstützung ihrer strategischen Entscheidungen in ihren Gesetzesvorschlägen dienten, zweitens auf die Notwendigkeit, ihren Handlungsspielraum, ihre Unabhängigkeit, ihre Möglichkeiten, Kompromisse zu finden und ausschließlich im allgemeinen Interesse zu handeln, sowie das Klima des Vertrauens zu bewahren, das bei ihren internen Diskussionen herrschen müsse, und drittens auf die Gefahr eines Drucks von außen, der den Ablauf dieser Diskussionen ernstlich beeinträchtigen könne.

119 Sie berief sich außerdem auf speziellere Erwägungen zu den zwei laufenden Entscheidungsprozessen, die sich insbesondere auf das sehr frühe und sensible Stadium dieser Prozesse, auf den Umstand, dass die diskutierten Angelegenheiten seit Langem Gegenstand von Überlegungen gewesen seien, und auf die Bedeutung dieser Angelegenheiten bezogen. Hinsichtlich der Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verwies sie auch auf die sensible Natur der Problematik in dieser Frage und auf etwaige Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten. In Bezug auf die Dokumente über die Folgenabschätzung betreffend Inspektionen und die Überwachung in Umweltangelegenheiten berief sie sich darüber hinaus auf die Notwendigkeit, die Gespräche vor äußeren Einflussfaktoren zu schützen, da ein solcher Einfluss die Qualität der Überwachung der Mitgliedstaaten beeinträchtigen würde.

120 Was zum einen die in Rn. 118 des vorliegenden Urteils genannten allgemeinen Gründe anbelangt, so entsprechen diese im Wesentlichen denjenigen, die das Gericht in den Rn. 78 bis 97 des angefochtenen Urteils angeführt hat. Aus den Erwägungen in den Rn. 84 bis 112 des vorliegenden Urteils folgt aber, dass sich die Kommission für ihre Vermutung, dass der Zugang zu den im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellten Dokumenten grundsätzlich ihre laufenden Entscheidungsprozesse im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtige, nicht ohne eine konkrete und individuelle Beurteilung der streitigen Dokumente auf diese Gründe berufen konnte.

121 Was zum anderen die speziell auf die beiden laufenden Entscheidungsprozesse bezogenen Gründe betrifft, die in Rn. 119 des vorliegenden Urteils zusammengefasst sind, so sind auch sie, wie ClientEarth im ersten Rechtszug vorgetragen hat, nicht geeignet, die konkrete, tatsächliche und bei vernünftiger Betrachtung absehbare Gefahr aufzuzeigen, dass der Zugang zu den streitigen Dokumenten diese Prozesse ernstlich beeinträchtigt.

122 Erstens reicht der Umstand, dass die streitigen Dokumente in einem frühen Stadium des Entscheidungsprozesses angefordert wurden, selbst wenn er erwiesen wäre, als solcher nicht aus, um diese Gefahr darzutun (vgl. entsprechend Urteil vom 17. Oktober 2013, Rat/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 60).

123 Die Kommission hat zwar in ihren Klagebeantwortungen im ersten Rechtszug geltend gemacht, sie könne nicht verpflichtet sein, der Öffentlichkeit Folgenabschätzungsberichte im Stadium von Vorentwürfen und etwaige nachfolgende Änderungen zu übermitteln. Aus den Erwägungen in Rn. 111 des vorliegenden Urteils ergibt sich jedoch, dass auch die Vorläufigkeit eines Dokuments als solche nicht für den Nachweis dieser Gefahr geeignet ist. Die Kommission hat aber nicht substantiiert die Gründe dargetan, aus denen die Verbreitung jedes einzelnen der streitigen Dokumente für sich betrachtet, insbesondere unter Berücksichtigung des genauen Stadiums, in dem sich die im

vorliegenden Fall in Rede stehenden Folgenabschätzungsverfahren befanden, und in Anbetracht der spezifischen Fragen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse noch intern diskutiert werden mussten, ihre laufenden Entscheidungsprozesse ernstlich beeinträchtigt hätte.

124 Insoweit kann das Argument der Kommission, die Übermittlung dieser Dokumente vor Abschluss des Folgenabschätzungsverfahrens an bestimmte Interessengruppen, die versuchen würden, Einfluss auf ihre Arbeit zu nehmen, berge die Gefahr, zu einer Überrepräsentation und einem unverhältnismäßigen Einfluss der Interessen dieser Gruppen zu führen und damit den Entscheidungsprozess der Kommission zu verfälschen, nicht durchgreifen. Es ist nämlich Sache der Kommission, dem vorzubeugen, und zwar nicht, indem sie den Zugang zu diesen Dokumenten verweigert, sondern indem sie allen beteiligten Interessen Rechnung trägt, einschließlich der Interessen von Personen oder Interessengruppen, die keinen Zugang beantragt haben. Zurückzuweisen ist auch das Argument der Kommission, es sei nicht im Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu den verschiedenen Fassungen der Entwürfe von Folgenabschätzungsberichten und ihren nachfolgenden Änderungen zu haben, weil ein solcher Zugang die Adressaten dieser Dokumente verwirren würde. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein solcher Umstand, sein Vorliegen unterstellt, Berücksichtigung finden kann, um ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments zu verneinen, doch ist er nicht geeignet, die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses der Kommission nachzuweisen. Die Frage, ob ein solches überwiegendes Interesse vorliegt, stellt sich nicht, solange diese Gefahr nicht dargetan ist.

125 Zweitens hat die Kommission in den streitigen Beschlüssen nicht dargelegt, inwiefern die Bedeutung der in den streitigen Dokumenten behandelten Angelegenheiten und der Umstand, dass diese Angelegenheiten seit Langem Gegenstand von Überlegungen gewesen seien, dazu führen, dass die Verbreitung dieser Dokumente ihre laufenden Entscheidungsprozesse ernstlich beeinträchtigen würde.

126 Drittens sind die Argumente der Kommission, die betreffenden Angelegenheiten und die laufenden Verhandlungen seien sensibel und es gebe möglicherweise Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten, in keiner Weise belegt und bleiben zu abstrakt, um die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung darzutun, so dass sie keinen Erfolg haben können.

127 Viertens sind die Gründe, die auf die Notwendigkeit gestützt werden, die Diskussion von externen Einflussfaktoren fernzuhalten, in Anbetracht der Erwägungen in den Rn. 106 bis 109 des vorliegenden Urteils zurückzuweisen. Die Kommission hat ferner nicht dargelegt, inwiefern ein solcher Einfluss, wie von ihr behauptet, die Qualität der Überwachung der Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte.

128 Nach alledem hat sich die Kommission über Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 hinweggesetzt, indem sie die Verbreitung der streitigen Dokumente aufgrund dieser Bestimmung verweigert hat. Die streitigen Beschlüsse sind daher für nichtig zu erklären, ohne dass es erforderlich wäre, das weitere Vorbringen von ClientEarth zur Stützung ihrer Nichtigkeitsklage zu prüfen.

Kosten

129 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

130 Da die Kommission mit ihrem Vorbringen im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels unterlegen ist, ClientEarth beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, und der Gerichtshof den von ClientEarth beim Gericht erhobenen Klagen stattgegeben hat, sind der Kommission neben ihren eigenen Kosten die Kosten von ClientEarth sowohl im ersten Rechtszug als auch im vorliegenden Rechtsmittelverfahren aufzuerlegen.

131 Die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten im Zusammenhang mit dem Rechtsmittelverfahren.

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

1. **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.**

2. **Der Beschluss der Europäischen Kommission vom 1. April 2014, mit dem der Zugang zu einem Folgenabschätzungsbericht 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 verweigert wurde, wird für nichtig erklärt.**

3. **Der Beschluss der Europäischen Kommission vom 3. April 2014, mit dem der Zugang zu einem Entwurf eines Folgenabschätzungsberichts betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf mitgliedstaatlicher Ebene im Bereich der Umweltpolitik der Europäischen Union und zu einer Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung verweigert wurde, wird für nichtig erklärt.**

4. **Die Europäische Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten, die ClientEarth im ersten Rechtszug und im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.**

5. **Die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten im Zusammenhang mit dem Rechtsmittelverfahren.**

Unterschriften