



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

16. Juli 2015\*

„Rechtsmittel — Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich — Umweltinformationen — Übereinkommen von Århus — Art. 4 Abs. 1 und 4 — Ausnahme vom Recht auf Zugang — Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten — Von einem Unternehmen im Auftrag der Europäischen Kommission über die Umsetzung von Umweltrichtlinien durchgeführte Studien — Teilweise Verweigerung des Zugangs“

In der Rechtssache C-612/13 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 25. November 2013,

**ClientEarth** mit Sitz in London (Vereinigtes Königreich), Prozessbevollmächtigter: P. Kirch, avocat,

Rechtsmittelführerin,

andere Parteien des Verfahrens:

**Europäische Kommission**, vertreten durch L. Pignataro-Nolin, P. Costa de Oliveira und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

unterstützt durch:

**Europäisches Parlament**, vertreten durch J. Rodrigues und L. Visaggio als Bevollmächtigte,

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch M. Moore, M. Simm und A. Jensen als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts (Berichterstatter) sowie der Richter J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev und J. L. da Cruz Vilaça,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Januar 2015,  
nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. April 2015  
folgendes

### Urteil

- 1 Mit ihrem Rechtsmittel begehrt ClientEarth die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union ClientEarth/Kommission (T-111/11, EU:T:2013:482, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem ihre Klage auf Nichtigerklärung zunächst des Beschlusses, mit dem die Europäische Kommission ihr den Zugang zu bestimmten Dokumenten über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Europäischen Union stillschweigend verweigert habe, dann des späteren ausdrücklichen Beschlusses vom 30. Mai 2011, mit dem ihr der Zugang zu diesen Dokumenten teilweise verweigert wurde, abgewiesen wurde.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Internationales Recht*

- 2 Art. 2 des am 25. Juni 1998 in Århus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde (im Folgenden: Übereinkommen von Århus), bestimmt:

„Im Sinne dieses Übereinkommens

...

2. bedeutet ‚Behörde‘

...

- d) die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind.

...“

- 3 Weiter heißt es dort in Art. 4 Abs. 1 und 4:

„(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen; hierzu gehören, wenn dies beantragt wird und nach Maßgabe des Buchstaben b, auch Kopien der eigentlichen Unterlagen, die derartige Informationen enthalten oder die aus diesen Informationen bestehen; dies geschieht

- a) ohne Nachweis eines Interesses;
- b) in der erwünschten Form, es sei denn,

- i) es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was zu begründen ist, oder
- ii) die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung.

...

(4) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf

...

c) laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen;

...

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.“

#### *Unionsrecht*

4 Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten dieser Organe fest.

5 Art. 4 („Ausnahmeregelung“) Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt:

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

— ...

— ...

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“

6 Art. 6 Abs. 1 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. L 264, S. 13) lautet:

„Artikel 4 Absatz 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) 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 (EG) 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**

- 7 Am 8. September 2010 beantragte ClientEarth, eine Vereinigung englischen Rechts, deren Ziel u. a. der Umweltschutz ist, bei der Generaldirektion (GD) „Umwelt“ der Kommission gemäß den Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 1367/2006 Zugang zu Dokumenten. Der Antrag bezog sich auf verschiedene im „Management Plan 2010“ der GD „Umwelt“ erwähnte Dokumente.
- 8 Mit Schreiben vom 29. Oktober 2010 gab die Kommission dem Antrag nur teilweise statt. Sie übermittelte ClientEarth eines der angeforderten Dokumente und wies darauf hin, dass die übrigen u. a. unter die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.
- 9 Am 10. November 2010 ersuchte ClientEarth die Kommission darum, ihren Standpunkt in Bezug auf mehrere Dokumente, zu denen ihr der Zugang verweigert worden war, zu überprüfen.
- 10 Am 30. Mai 2011 erließ die Kommission über diesen Antrag einen ausdrücklichen Beschluss (im Folgenden: ausdrücklicher Beschluss) nach den Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 1367/2006, den sie ClientEarth am selben Tag übermittelte.
- 11 Mit dem ausdrücklichen Beschluss gewährte die Kommission ClientEarth teilweisen Zugang zu 41 Studien über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Union, die von einem Unternehmen in ihrem Auftrag erarbeitet und ihr im Laufe des Jahres 2009 übergeben wurden (im Folgenden: streitige Studien). Konkret übermittelte die Kommission ClientEarth für jede dieser Studien das Deckblatt, das Inhaltsverzeichnis, das Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen, eine Anlage mit den untersuchten Rechtsvorschriften sowie die Abschnitte „Einführung“, „Allgemeine Übersicht über den Rechtsrahmen des Mitgliedstaats“ und „Rahmen für die Umsetzung und Durchführung“. Dagegen weigerte sich die Kommission, ClientEarth jeweils die Abschnitte „Zusammenfassende Datenübersicht“, „Rechtliche Beurteilung der Umsetzungsmaßnahmen“ und „Schlussfolgerung“ sowie die Anlage mit einer Konkordanztafel der Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats und des einschlägigen Unionsrechts zu übermitteln.
- 12 Die Kommission teilte die streitigen Studien in zwei Kategorien ein. Die erste Kategorie umfasste eine Studie, bei der die im Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat vorgenommene Auswertung kurz vor Erlass des ausdrücklichen Beschlusses begonnen hatte. Die zweite Kategorie umfasste die übrigen 40 Studien, über die mit den betreffenden Mitgliedstaaten jeweils ein ausführlicherer Dialog geführt wurde.
- 13 Die Kommission begründete ihren Beschluss damit, dass die nicht verbreiteten Teile der streitigen Studien unter die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 (Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten) fielen.
- 14 Die streitigen Studien seien erarbeitet worden, damit sie die Umsetzung verschiedener Richtlinien durch die Mitgliedstaaten überwachen und gegen diese gegebenenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten könne.
- 15 Was die unter die erste der in Rn. 12 des vorliegenden Urteils genannten Kategorien fallende Studie angehe, sei sie hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie, auf die sich diese Studie beziehe, durch den betreffenden Mitgliedstaat noch nicht zu einem Ergebnis gelangt. Durch die Verbreitung der in der Studie enthaltenen Daten und Schlussfolgerungen, die noch nicht überprüft worden seien und zu

denen der betreffende Mitgliedstaat noch nicht Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten habe, wäre dieser möglicherweise unberechtigter Kritik ausgesetzt und das für eine Bewertung der Durchführung der betreffenden Richtlinie erforderliche Klima gegenseitigen Vertrauens beeinträchtigt worden.

- 16 Hinsichtlich der streitigen Studien, die unter die zweite der oben in Rn. 12 genannten Kategorien fielen, habe sie in bestimmten Fällen beschlossen, gegen die betreffenden Mitgliedstaaten die vorprozessuale Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens einzuleiten, darüber in anderen Fällen aber noch nicht entschieden. Die Verbreitung der streitigen Studien hätte, wenn sie zugelassen worden wäre, das Klima gegenseitigen Vertrauens beeinträchtigt, das für eine Beilegung der Streitigkeiten zwischen ihr und den betreffenden Mitgliedstaaten, ohne in die gerichtliche Phase des Vertragsverletzungsverfahrens eintreten zu müssen, erforderlich sei.
- 17 Im Übrigen ändere Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 nichts an dem Ergebnis der von ihr nach der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgenommenen Prüfung.

### **Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil**

- 18 Am 21. Februar 2011 erhob ClientEarth Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses, mit dem ihr Antrag vom 10. November 2010 stillschweigend zurückgewiesen worden war. Nach Erlass des Beschlusses der Kommission, mit dem ClientEarth der vollständige Zugang zu den streitigen Studien ausdrücklich verweigert wurde, wurde davon ausgegangen, dass Gegenstand der Klage nunmehr die Nichtigerklärung dieses Beschlusses sei.
- 19 ClientEarth machte sieben Klagegründe geltend.
- 20 Das Gericht hat diese zurückgewiesen und die Klage abgewiesen.

### **Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien**

- 21 ClientEarth beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 22 Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und ClientEarth die Kosten aufzuerlegen.
- 23 Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union sind als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

### **Zum Rechtsmittel**

- 24 ClientEarth macht drei Rechtsmittelgründe geltend.

#### *Zum zweiten Rechtsmittelgrund*

- 25 Zunächst ist der zweite Rechtsmittelgrund zu prüfen, mit dem gerügt wird, das Gericht habe Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtsfehlerhaft für mit Art. 4 Abs. 1 und 4 des Übereinkommens von Århus vereinbar erachtet.

## Vorbringen der Parteien

- 26 Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wendet sich ClientEarth gegen die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 91 bis 99 des angefochtenen Urteils.
- 27 Unter Berufung auf die Urteile Fediol/Kommission (70/87, EU:C:1989:254) und Nakajima/Rat (C-69/89, EU:C:1991:186) rügt ClientEarth als Erstes, das Gericht habe die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 4 des Übereinkommens von Århus geprüft, obwohl dies für die Überprüfung der Vereinbarkeit von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 mit diesem Übereinkommen nicht erforderlich gewesen sei.
- 28 Als Zweites macht ClientEarth geltend, das Gericht habe jedenfalls zu Unrecht entschieden, dass Art. 4 Abs. 1 und 4 Unterabs. 1 Buchst. c des Übereinkommens von Århus auf Unionsorgane nicht unmittelbar anwendbar sei. Insbesondere habe es rechtsfehlerhaft angenommen, dass die Besonderheiten der Union eine Ausnahme von der unmittelbaren Anwendung des Übereinkommens rechtfertigen könnten.
- 29 Als Drittes macht ClientEarth geltend, das Gericht habe gegen seine Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 2 des Übereinkommens von Århus verstoßen, Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. c des Übereinkommens eng auszulegen.
- 30 Als Viertes macht ClientEarth geltend, das Gericht habe das Übereinkommen von Århus nicht in Einklang mit den in den Art. 26 und 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (*United Nations Treaty Series*, Nr. 1155, S. 331, im Folgenden: Wiener Übereinkommen) niedergelegten Grundsätzen ausgelegt. Indem es den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung in Bezug auf den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten auf die streitigen Studien ausgedehnt habe, habe es Art. 4 Abs. 4 des Übereinkommens von Århus unter Verstoß gegen die genannten Artikel des Wiener Übereinkommens entgegen dem Wortlaut, dem Ziel und dem Zweck des Übereinkommens ausgelegt.
- 31 Die Kommission, unterstützt durch Parlament und Rat, macht allgemein geltend, die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 91 bis 99 des angefochtenen Urteils seien rechtlich nicht zu beanstanden. Sie stünden in jeder Beziehung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Einklang.

## Würdigung durch den Gerichtshof

- 32 Zunächst ist klarzustellen, dass der vorliegende Rechtsmittelgrund die Vereinbarkeit von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, und nicht von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 mit Art. 4 Abs. 1 und 4 des Übereinkommens von Århus betrifft.
- 33 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte ihre Organe nach Art. 216 Abs. 2 AEUV binden und daher Vorrang vor den durch sie erlassenen Rechtsakten haben (Urteile Rat u. a./Vereniging Milieudéfensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2015:4, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P und C-405/12 P, EU:C:2015:5, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Daraus folgt, dass die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts durch die Unvereinbarkeit mit derartigen völkerrechtlichen Regeln berührt wird (Urteil Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 51).



- 35 Wie das Gericht in Rn. 91 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, kann der Unionsrichter nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die behauptete Unvereinbarkeit eines Unionsrechtsakts mit den Bestimmungen einer internationalen Übereinkunft, deren Vertragspartei die Union ist, jedoch nur prüfen, wenn die Art und Struktur der Übereinkunft dem nicht entgegenstehen und die Bestimmungen der Übereinkunft außerdem inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen (vgl. Urteile IATA und ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 39, Intertanko u. a., C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 45, und Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 54).
- 36 Zwar hat der Gerichtshof auch entschieden, dass, wenn die Union eine bestimmte, durch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) geschlossene Übereinkünfte übernommene Verpflichtung erfüllen wollte oder wenn der betreffende Unionsrechtsakt ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen solcher Übereinkünfte verweist, es gegebenenfalls seine Sache ist, die Rechtmäßigkeit des betreffenden Unionsrechtsakts an den WTO-Regeln zu messen (vgl. in diesem Sinne Urteile Fediol/Kommission, 70/87, EU:C:1989:254, Rn. 19 bis 22, und Nakajima/Rat, C-69/89, EU:C:1991:186, Rn. 29 bis 32, vgl. auch Urteil LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 37 Ob die in der vorstehenden Randnummer genannte Rechtsprechung im vorliegenden Fall einschlägig ist, kann jedoch dahinstehen. Insoweit kann es nämlich mit der Feststellung sein Bewenden haben, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, insbesondere Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich, weder ausdrücklich auf das Übereinkommen von Århus verweist, noch eine bestimmte Verpflichtung aus diesem Übereinkommen erfüllt. Die genannte Rechtsprechung kommt hier also auf keinen Fall zum Tragen.
- 38 Das Gericht hat die durch die Urteile Fediol/Kommission (70/87, EU:C:1989:254) und Nakajima/Rat (C-69/89, EU:C:1991:186) begründete Rechtsprechung also zu Recht nicht herangezogen und zu Recht geprüft, ob die Bestimmungen von Art. 4 Abs. 1 und 4 Unterabs. 1 Buchst. c des Übereinkommens von Århus inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind.
- 39 Es ist daher das Vorbringen von ClientEarth zu prüfen, das Gericht habe zu Unrecht festgestellt, dass die genannten Voraussetzungen bei den genannten Bestimmungen nicht erfüllt seien und diese daher für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht maßgeblich seien.
- 40 Dass in Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Århus von den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Rede ist, zeigt, wie das Gericht in Rn. 96 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt hat, dass das Übereinkommen offensichtlich auf die nationalen Rechtsordnungen zugeschnitten ist, und nicht auf die rechtlichen Besonderheiten von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie der Union, auch wenn diese das Übereinkommen gemäß dessen Art. 17 und 19 unterzeichnen und ihm beitreten können.
- 41 Wie die Kommission und das Parlament geltend machen, ist das der Grund, warum die Gemeinschaft bei der Genehmigung des Übereinkommens von Århus in einer Erklärung gemäß Art. 19 des Übereinkommens ihre bei der Unterzeichnung des Übereinkommens abgegebene Erklärung, die im Anhang der Entscheidung 2005/370 wiedergegeben ist, bekräftigt hat, nämlich, dass „die Organe der Gemeinschaft das Übereinkommen im Rahmen ihrer bestehenden und künftigen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten und im Rahmen anderer einschlägiger Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in dem unter das Übereinkommen fallenden Bereich anwenden werden“.
- 42 Weder der Umstand, dass in Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. c des Übereinkommens von Århus von Untersuchungen „strafrechtlicher oder disziplinarischer Art“ die Rede ist, noch die Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 2 des Übereinkommens, die in der erstgenannten Bestimmung genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen, können daher so verstanden werden, dass sie eine ganz bestimmte Verpflichtung des Unionsgesetzgebers zur Folge haben. Erst recht kann aus diesen Bestimmungen nicht hergeleitet werden, dass es unzulässig wäre, den Begriff der Untersuchung in einem Sinne zu

verstehen, der den Besonderheiten der Union Rechnung trägt, insbesondere der Aufgabe der Kommission, Untersuchungen über etwaige Vertragsverletzungen von Mitgliedstaaten durchzuführen, die die richtige Anwendung der Verträge und des auf deren Grundlage erlassenen Unionsrechts beeinträchtigen würden.

- 43 Das Gericht ist mithin zu Recht davon ausgegangen, dass Art. 4 Abs. 1 und 4 des Übereinkommens von Århus bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht herangezogen werden kann. Deshalb ist es rechtlich nicht zu beanstanden, dass es das Vorbringen von ClientEarth zur Unvereinbarkeit der letztgenannten Bestimmung mit dem Übereinkommen von Århus zurückgewiesen hat.
- 44 Aus denselben Gründen ist das Vorbringen von ClientEarth zurückzuweisen, das Gericht habe die in den Art. 26 und 31 des Wiener Übereinkommens genannten Grundsätze der Erfüllung nach Treu und Glauben und der Auslegung der Verträge nicht beachtet.
- 45 Demnach ist der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

### *Zum ersten Rechtsmittelgrund*

#### Vorbringen der Parteien

- 46 Der erste Rechtsmittelgrund, mit dem geltend gemacht wird, dem Gericht seien bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 Rechtsfehler unterlaufen, gliedert sich in zwei Teile.
- 47 Mit dem sich insbesondere auf die Rn. 49, 50, 58 bis 61 und 70 des angefochtenen Urteils beziehenden ersten Teil wird eine fehlerhafte Auslegung des Begriffs der Untersuchungstätigkeiten im Sinne der genannten Bestimmung gerügt.
- 48 ClientEarth macht insoweit unter Berufung auf die Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), WWF UK/Kommission (T-105/95, EU:T:1997:26), Bavarian Lager/Kommission (T-309/97, EU:T:1999:257), Petrie u. a./Kommission (T-191/99, EU:T:2001:284) und API/Kommission (T-36/04, EU:T:2007:258) geltend, der genannte Begriff setze einen förmlichen Beschluss der Kommission als Kollegium voraus.
- 49 Im vorliegenden Fall hätten die streitigen Studien jedoch auf einer Verwaltungsentscheidung der Stellen der Kommission basiert, und nicht auf einem förmlichen Beschluss des Kollegiums der Mitglieder der Kommission, gegen Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.
- 50 Unter Berufung auf das Urteil Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, Rn. 27 und 30) macht ClientEarth weiter geltend, selbst wenn die streitigen Studien mit der vorprozessualen Phase eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens in Zusammenhang stünden, könnte die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Verweigerung der Verbreitung nur dann rechtfertigen, wenn das begehrte Dokument unmittelbar vor einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren erstellt worden sei, und zwar, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet werde. Im vorliegenden Fall seien die streitigen Studien aber nicht unmittelbar vor einem Beschluss, im Anschluss an eine Untersuchung ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV einzuleiten, erstellt worden.



- 51 Mit dem sich insbesondere auf die Rn. 53 und 68 bis 80 des angefochtenen Urteils beziehenden zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes wird eine fehlerhafte Auslegung des Begriffs der Beeinträchtigung des Schutzes des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt.
- 52 ClientEarth macht insoweit zunächst geltend, sie habe Zugang zu ganz bestimmten Dokumenten beantragt, und nicht zur gesamten Verwaltungsakte eines Vertragsverletzungsverfahrens oder zu einer ganzen Reihe allgemein beschriebener Dokumente. Außerdem habe sich ihr Antrag nicht auf eine Kategorie von Dokumenten bezogen, auf die vergleichbare allgemeine Erwägungen passten, sondern auf zwei verschiedene Kategorien von Studien, nämlich solche, die mit einem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren zusammenhängen, und solche, bei denen dies nicht der Fall sei.
- 53 Im Übrigen wäre durch die Verbreitung der streitigen Studien die Verwirklichung des mit Vertragsverletzungsverfahren verfolgten Ziels, nämlich die betreffenden Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihr nationales Recht mit dem Unionsrecht in Einklang zu bringen, in keiner Weise beeinträchtigt worden.
- 54 Solange die Kommission gegen den betreffenden Mitgliedstaat kein förmliches Verfahren eingeleitet habe, könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass durch die Verbreitung der streitigen Studien ein Klima gegenseitigen Vertrauens beeinträchtigt würde. Die bloße Existenz der streitigen Studien hätte nämlich nicht ausgereicht, um zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten und der Kommission jeweils ein bilaterales Verhältnis zu begründen, das auf Kosten der Transparenz schutzwürdig wäre.
- 55 Die Kommission macht geltend, das Vorbringen von ClientEarth im Rahmen des ersten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes entbehre jeder rechtlichen Grundlage. Bei Dokumenten wie einer Konformitätsstudie, mit denen ihr die Überwachung der Beachtung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 17 EUV ermöglicht werden solle, sei stets davon auszugehen, dass sie mit einer Untersuchung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 in Zusammenhang stünden.
- 56 Zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht die Kommission geltend, in Anbetracht der Feststellungen in Rn. 53 des angefochtenen Urteils seien die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 68 bis 80 des angefochtenen Urteils rechtlich nicht zu beanstanden. Sie stünden in jeder Beziehung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Einklang.

#### Würdigung durch den Gerichtshof

- 57 Die Verordnung Nr. 1049/2001 soll der Öffentlichkeit das Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane gewähren. Jedoch geht aus dieser Verordnung, insbesondere aus ihrem Art. 4, der insoweit eine Ausnahmeregelung enthält, ebenfalls hervor, dass dieses Zugangsrecht bestimmten Schranken aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt (vgl. Urteile LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 58 Nach der Ausnahmeregelung, auf die sich die Kommission im vorliegenden Fall beruft, d. h. der des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, verweigern die Unionsorgane den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

- 59 Im vorliegenden Fall ist zunächst zu prüfen, ob das Gericht mit der Annahme, die streitigen Studien fielen unter eine Untersuchungstätigkeit im Sinne der genannten Bestimmung, einen Rechtsfehler begangen hat, wie ClientEarth im ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes behauptet.
- 60 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass sich aus der in Rn. 48 des vorliegenden Urteils dargestellten Rechtsprechung, auf die sich ClientEarth beruft, in keiner Weise ergibt, dass eine Untersuchungstätigkeit im Sinne der genannten Bestimmung einen förmlichen Beschluss der Kommission als Kollegium voraussetzte.
- 61 Sodann ist festzustellen, dass die streitigen Studien im Auftrag der Kommission nach Ablauf der Frist zur Umsetzung einer ganzen Reihe von Umweltschutzrichtlinien der Union erarbeitet wurden, und zwar gerade mit dem Ziel, den Stand des Prozesses der Umsetzung dieser verschiedenen Richtlinien in bestimmten Mitgliedstaaten zu überprüfen. Wie sich aus den Rn. 13 und 49 des angefochtenen Urteils ergibt, enthalten die streitigen Studien, die jeweils einen Mitgliedstaat und eine Richtlinie betreffen, nämlich allesamt eine Gegenüberstellung des geprüften nationalen Rechts und des einschlägigen Unionsrechts mit einer rechtlichen Analyse und Schlussfolgerungen zu den von dem betreffenden Mitgliedstaat getroffenen Umsetzungsmaßnahmen.
- 62 Wie das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt hat, gehören solche Studien zu den Instrumenten, über die die Kommission im Rahmen ihrer Verpflichtung aus Art. 17 Abs. 1 EUV, die Anwendung des Unionsrechts unter Kontrolle des Gerichtshofs zu überwachen, verfügt, um etwaige Verstöße der Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtung zur Umsetzung der betreffenden Richtlinien aufzudecken und gegen Mitgliedstaaten, bei denen sie annehmen sollte, dass sie einen Verstoß gegen das Unionsrecht begangen haben, gegebenenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Sie fallen daher unter den Begriff der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 63 Dass die Kommission die streitigen Studien, wie ClientEarth hervorhebt, nicht durch ihre eigenen Stellen erarbeitet hat, sondern einen externen Dienstleister damit beauftragt hat und die Studien weder den Standpunkt der Kommission wiedergeben noch diese für sie verantwortlich ist, bedeutet nicht, dass die Kommission, indem sie solche Studien in Auftrag gab, ein anderes Ziel verfolgt hätte, als sich mit diesen Untersuchungsmitteln fundierte Informationen über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften bestimmter Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Union zu verschaffen, um etwaige Zuwiderhandlungen gegen dieses Recht aufspüren und gegen den säumigen Mitgliedstaat gegebenenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten zu können.
- 64 Was das auf das Urteil Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300) gestützte Argument von ClientEarth angeht, ist festzustellen, dass der Ansatz in den Rn. 27 und 30 dieses Urteils im vorliegenden Fall nicht passt. Er bezieht sich nämlich auf den Begriff des Vorverfahrens im Sinne von Art. 3 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56), und nicht auf den davon verschiedenen Begriff des Ermittlungsverfahrens, der in der genannten Bestimmung ebenfalls verwendet wird.
- 65 Das Gericht hat daher in Rn. 50 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass die streitigen Studien Teil einer Untersuchungstätigkeit der Kommission im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 sind.
- 66 Folglich ist der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.
- 67 Sodann ist zu prüfen, ob das Gericht, wie ClientEarth mit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes geltend macht, dadurch einen Rechtsfehler begangen hat, dass es entschieden hat, dass die Kommission aufgrund allgemeiner Erwägungen habe davon ausgehen dürfen, dass durch

die vollständige Verbreitung der streitigen Studien der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt worden wäre.

- 68 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs genügt es als Rechtfertigung für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, dessen Verbreitung beantragt wurde, grundsätzlich nicht, dass dieses Dokument in Zusammenhang mit einer in Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 erwähnten Tätigkeit steht. Das betroffene Organ muss auch erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine Ausnahme nach diesem Artikel geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (Urteil Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 69 Jedoch steht es dem betreffenden Unionsorgan frei, 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 Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 70 Im vorliegenden Fall geht aus Rn. 66 des angefochtenen Urteils hervor, dass sich die Kommission bei der Weigerung, ClientEarth vollständigen Zugang zu den streitigen Studien zu gewähren, auf solche allgemeinen Erwägungen gestützt hat. Wie insbesondere aus den Rn. 60 und 70 des angefochtenen Urteils hervorgeht, hat das Gericht entschieden, dass die Kommission davon habe ausgehen können, dass die streitigen Studien alle zu derselben Dokumentenkategorie gehörten, und dass sie sich auf die allgemeinen Erwägungen habe stützen können, dass eine vollständige Verbreitung, wenn sie zugelassen worden wäre, dem Klima des Vertrauens, das zwischen ihr und jedem betreffenden Mitgliedstaat bestehen müsse, abträglich gewesen wäre und bei der Feststellung von Zuwiderhandlungen gegen das Unionsrecht einer einvernehmlichen Lösung ohne Druck von außen entgegengestanden hätte, so dass der Schutz des Zwecks ihrer Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt worden wäre.
- 71 Insoweit geht aus den Angaben in Rn. 17 des angefochtenen Urteils hervor, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses durch die Kommission aufgrund einiger streitiger Studien bereits die vorprozessuale Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 AEUV eingeleitet worden war.
- 72 Aus vergleichbaren Gründen wie denen, die der Gerichtshof im Urteil LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 52 bis 65) dargelegt hat, war die Kommission zu der Annahme berechtigt, dass bei vollständiger Verbreitung der streitigen Studien, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses von ihr bereits ein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an einen Mitgliedstaat gesandt worden war und die deshalb in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen worden waren, die Gefahr bestanden hätte, dass die Natur und der Ablauf dieser Phase des Verfahrens verändert worden wären, indem die Verhandlungen zwischen ihr und dem betreffenden Mitgliedstaat und das Finden einer einvernehmlichen Lösung zur Abstellung der zur Last gelegten Vertragsverletzung ohne Eintritt in die gerichtliche Phase des Vertragsverletzungsverfahrens erschwert worden wären. Die Schlussfolgerung der Kommission, durch eine solche vollständige Verbreitung wäre der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt worden, ist daher nicht zu beanstanden.
- 73 Daran ändert auch nichts, dass die streitigen Studien von einem externen Unternehmen erarbeitet wurden und nicht den Standpunkt der Kommission wiedergeben, wie ClientEarth geltend macht.
- 74 Denn die in einer Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens enthaltenen Dokumente stellen für die Zwecke des Schutzes des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten eine einheitliche Kategorie von Dokumenten dar, ohne dass eine Unterscheidung nach der Art des

Dokuments, das zu der Akte gehört, oder des Verfassers der betreffenden Dokumente vorzunehmen wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 64).

- 75 Außerdem hat die Kommission die vorprozessuale Phase des Vertragsverletzungsverfahrens gegen bestimmte Mitgliedstaaten aufgrund der rechtlichen Analyse und der Schlussfolgerungen, die in den streitigen Studien enthalten waren, eingeleitet. Sie bildeten die Grundlage der Verhandlungen, die zwischen der Kommission und den betreffenden Mitgliedstaaten jeweils aufgenommen wurden, um bei den behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Bei vollständiger Verbreitung der streitigen Studien hätte daher insbesondere die Gefahr bestanden, dass Druck von außen entstanden wäre, durch den der Ablauf der Verhandlungen in einem Klima gegenseitigen Vertrauens und damit der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten der Kommission hätte beeinträchtigt werden können.
- 76 Folglich hat das Gericht zu Recht festgestellt, dass die Kommission bei den streitigen Studien, die zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses bereits in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines durch die Übersendung eines Aufforderungsschreibens an den betreffenden Mitgliedstaat gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen worden waren, allgemein annehmen durfte, dass durch ihre vollständige Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt worden wäre.
- 77 Was hingegen die übrigen, nicht in den Rn. 71 bis 76 des vorliegenden Urteils abgehandelten streitigen Studien angeht, ist zum einen festzustellen, dass der Gerichtshof bislang bei fünf Arten von Dokumenten eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit anerkannt hat, nämlich bei Dokumenten einer Verwaltungsakte zu einem Beihilfeprüfverfahren (Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 61), bei von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen (Urteil Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 94), beim Schriftverkehr zwischen der Kommission und den anmeldenden Unternehmen oder Dritten in einem Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (Urteil Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 123), bei Dokumenten zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens (Urteil LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 65) und bei Dokumenten zu einem Verfahren nach Art. 101 AEUV (Urteil Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 93).
- 78 In allen Rechtssachen, in denen die in der vorstehenden Randnummer genannten Entscheidungen ergangen sind, betraf 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 (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 12 bis 22, Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 75, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 128, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 49 und 50, und Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 69 und 70). Bei den nicht in den Rn. 71 bis 76 des vorliegenden Urteils abgehandelten streitigen Studien ist dies aber nicht der Fall.
- 79 Zum anderen ist zu diesen Studien festzustellen, dass die Kommission, wie in Rn. 72 des vorliegenden Urteils ausgeführt, zwar allgemein annehmen durfte, dass durch die Verbreitung von Dokumenten zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens der reibungslose Ablauf dieser Verfahrensphase und das Finden einer einvernehmlichen Lösung zur Beilegung des Streits zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat in einem Klima gegenseitigen Vertrauens beeinträchtigt worden wären. Eine solche allgemeine Vermutung konnte aber nicht für diejenigen streitigen Studien gelten, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses von der Kommission noch kein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den



betreffenden Mitgliedstaat gesandt worden war und bei denen zu diesem Zeitpunkt daher noch nicht feststand, ob wegen ihnen gegen den betreffenden Mitgliedstaat die vorprozessuale Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet würde. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es der Kommission, wenn sie der Ansicht ist, ein Mitgliedstaat sei seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen, freisteht, zu beurteilen, ob ein Einschreiten gegen diesen Staat zweckmäßig ist, und den Zeitpunkt für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen ihn zu wählen (vgl. in diesem Sinne Urteil LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 61).

- 80 Mithin hat das Gericht im angefochtenen Urteil rechtsfehlerhaft festgestellt, dass die von der Kommission vorgenommene Ausdehnung des Geltungsbereichs der Vermutung der Vertraulichkeit auf die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten streitigen Studien rechtmäßig sei.
- 81 Ein solcher Ansatz ist unvereinbar mit dem Erfordernis der strengen Auslegung und Anwendung einer derartigen Vermutung. Diese stellt nämlich eine Ausnahme von der Verpflichtung des betroffenen Organs dar, jedes Dokument, auf das sich ein Antrag auf Zugang bezieht, konkret und individuell zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung), und ganz allgemein von dem Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Unionsorgane befinden (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 48, und Rat/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 48).
- 82 Folglich hatte die Kommission bei den in Rn. 79 des vorliegenden Urteils genannten streitigen Studien, da die Vermutung für sie nicht galt, im Einzelfall zu prüfen, ob sie gegenüber ClientEarth vollständig verbreitet werden durften.
- 83 Soweit er die streitigen Studien betrifft, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses von der Kommission kein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat gesandt worden war und die daher nicht in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen worden waren, ist dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes deshalb teilweise stattzugeben.
- 84 Im Übrigen ist er zurückzuweisen.

### *Zum dritten Rechtsmittelgrund*

#### *Vorbringen der Parteien*

- 85 Mit dem dritten Rechtsmittelgrund rügt ClientEarth, das Gericht habe den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht richtig ausgelegt. ClientEarth macht geltend, mit der Beurteilung des Gerichts in den Rn. 107 bis 109 des angefochtenen Urteils werde im Ergebnis ihr, und nicht der Kommission die Beweislast auferlegt, was weder mit der genannten Bestimmung noch mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar sei, nach der das betreffende Organ ausgehend von der Vermutung des Bestehens eines überwiegenden öffentlichen Interesses unter der Kontrolle des Unionsrichters eine Interessenabwägung vorzunehmen habe (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 44 und 45).
- 86 ClientEarth weist auf die grundlegende Bedeutung hin, die die richtige Durchführung des Umweltrechts der Union durch die Mitgliedstaaten für die Unionsbürger habe, und macht geltend, die Zurverfügungstellung der Informationen über die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit dem Umweltrecht der Union sei ein besonders dringliches überwiegendes öffentliches Interesse.



87 Die Kommission macht geltend, die Analyse in den Rn. 107 bis 109 des angefochtenen Urteils stehe in jeder Beziehung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Einklang.

#### Würdigung durch den Gerichtshof

88 In Anbetracht des Ergebnisses, zu dem der Gerichtshof in den Rn. 83 und 84 des vorliegenden Urteils gelangt ist, sind Gegenstand der Prüfung des dritten Rechtsmittelgrundes lediglich die nicht verbreiteten Teile der streitigen Studien, für die die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit gilt, weil sie zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses wegen eines von der Kommission gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat gesandten Aufforderungsschreibens bereits in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen worden waren.

89 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine solche allgemeine Vermutung nicht die Möglichkeit ausschließt, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nachzuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 100 und die dort angeführte Rechtsprechung).

90 Allerdings ist es Sache des Antragstellers, konkrete Umstände anzuführen, die ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Dokumente begründen (Urteil Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 128 und die dort angeführte Rechtsprechung).

91 Im vorliegenden Fall hat ClientEarth sowohl im Verfahren vor dem Gericht als auch im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels geltend gemacht, dass die Grundsätze der Transparenz und der Demokratie das Recht der Bürger implizierten, über den Stand der Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit dem Umweltrecht der Union informiert zu werden und am Entscheidungsprozess teilzunehmen.

92 Hierzu ist festzustellen, dass das überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung eines Dokuments rechtfertigen kann, sich zwar nicht notwendigerweise von den Grundsätzen unterscheiden muss, auf denen die Verordnung Nr. 1049/2001 aufbaut (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 74, und Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 130).

93 Wie das Gericht in Rn. 109 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt hat, sind jedoch Erwägungen von so allgemeiner Art wie die von ClientEarth angeführten nicht zum Nachweis dafür geeignet, dass die Grundsätze der Transparenz und der Demokratie im vorliegenden Fall eine besondere Dringlichkeit aufwiesen, die schwerer hätte wiegen können als die Gründe für die Weigerung, die in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommenen streitigen Studien vollständig zu verbreiten (vgl. in diesem Sinne Urteile LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 93 und 95, und Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 131).

94 Mithin ist der dritte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

95 Nach alledem ist dem Rechtsmittel von ClientEarth hinsichtlich des zweiten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes stattzugeben. Dementsprechend ist das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit das Gericht darin festgestellt hat, dass die Kommission ClientEarth mit dem ausdrücklichen Beschluss aufgrund einer allgemeinen Vermutung den vollständigen Zugang zu denjenigen streitigen Studien habe verweigern dürfen, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses kein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat gesandt worden war und die daher nicht in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen waren.

96 Im Übrigen ist das Rechtsmittel zurückzuweisen.

### **Zur Klage vor dem Gericht**

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

98 Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof der Ansicht, dass die von ClientEarth erhobene Klage auf Nichtigerklärung des ausdrücklichen Beschlusses entscheidungsreif und daher endgültig über sie zu entscheiden ist.

99 Im Rahmen dieser Klage macht ClientEarth mit dem vierten Klagegrund geltend, die Kommission habe gegen Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen, da sie die Begrenzung der dort vorgesehenen Ausnahmeregelung nicht beachtet habe.

100 In Anbetracht des Ergebnisses, zu dem der Gerichtshof in den Rn. 95 und 96 des vorliegenden Urteils gelangt ist, ist dieser Klagegrund lediglich insoweit zu prüfen, als er die in dem ausdrücklichen Beschluss enthaltene Weigerung der Kommission betrifft, ClientEarth vollständigen Zugang zu denjenigen streitigen Studien zu gewähren, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses des ausdrücklichen Beschlusses von ihr kein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat gesandt worden war und die daher nicht in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen waren.

101 Nach den Ausführungen in den Rn. 77 bis 83 des vorliegenden Urteils durfte sich die Kommission insoweit nicht, wie sie es im vorliegenden Fall getan hat, auf die allgemeine Vermutung stützen, dass durch die vollständige Verbreitung der genannten Studien der Schutz des Zwecks ihrer Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt worden wäre. Vielmehr hätte sie bei jeder einzelnen dieser Studien prüfen und erläutern müssen, inwiefern durch eine solche vollständige Verbreitung das durch die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigt worden wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

102 Demnach ist dem vierten Klagegrund und somit der Klage in dem in Rn. 100 des vorliegenden Urteils präzisierten Umfang stattzugeben und der ausdrückliche Beschluss insoweit für nichtig zu erklären, als die Kommission ClientEarth damit den vollständigen Zugang zu denjenigen streitigen Studien verweigert hat, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses von ihr kein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat gesandt worden war und die daher nicht in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen waren.

### **Kosten**

103 Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet, über die Kosten. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, jede Partei ihre eigenen Kosten. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

<sup>104</sup> Da dem Rechtsmittel von ClientEarth und deren Klage vor dem Gericht nur teilweise stattgegeben wurde, ist zu entscheiden, dass ClientEarth und die Kommission ihre eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens und des erstinstanzlichen Verfahrens tragen. Das Parlament und der Rat tragen ihre eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens.

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

1. **Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union ClientEarth/Kommission (T-111/11, EU:T:2013:482) wird insoweit aufgehoben, als das Gericht der Europäischen Union darin festgestellt hat, dass die Europäische Kommission ClientEarth mit ihrem Beschluss vom 30. Mai 2011 aufgrund einer allgemeinen Vermutung den vollständigen Zugang zu denjenigen Studien über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten mit dem Umweltrecht der Union habe verweigern dürfen, aufgrund deren zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses von ihr kein Aufforderungsschreiben gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat gesandt worden war und die daher nicht in eine Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen waren.**
2. **Im Übrigen wird das Rechtsmittel zurückgewiesen.**
3. **Der Beschluss der Kommission vom 30. Mai 2011 wird insoweit für nichtig erklärt, als die Europäische Kommission ClientEarth damit den vollständigen Zugang zu den in Nr. 1 des Tenors des vorliegenden Urteils bezeichneten Studien verweigert hat.**
4. **ClientEarth und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens und des erstinstanzlichen Verfahrens.**
5. **Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union tragen ihre eigenen Kosten des Rechtsmittelverfahrens.**

Unterschriften