



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 5. Dezember 2019¹

Rechtssache C-560/18 P

**Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente betreffend ein laufendes Verletzungsverfahren – Im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG abgegebene ausführliche Stellungnahmen – Verweigerung des Zugangs – Ausnahme gemäß Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich – Verbreitung der angeforderten Dokumente im Laufe eines Verfahrens vor dem Gericht – Beschluss über die Erledigung der Hauptsache – Fortdauer des Rechtsschutzinteresses“

I. Einleitung

1. Verliert ein Verband, der die Interessen von Wirtschaftsbeteiligten eines bestimmten Wirtschaftsbereichs vertritt, nach der Verbreitung von Dokumenten, zu denen die Europäische Kommission den Zugang verweigert hatte, in einem Verfahren vor dem Gericht der Europäischen Kommission sein Rechtsschutzinteresse?
2. Bezüglich welcher Umstände muss das Gericht die Feststellung treffen, dass sie tatsächlich vorliegen, um berechtigterweise das Fortbestehen des Rechtsschutzinteresses der Rechtsmittelführerin ausschließen und demzufolge das Verfahren in der Hauptsache für erledigt erklären zu können?
3. Ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich der angebliche Rechtsverstoß, nämlich die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Dokumenten, in Zukunft wiederholen wird, abstrakt bezüglich aller möglichen Verweigerungsfälle auf der Grundlage derselben Rechtsvorschrift oder vielmehr konkret unter Berücksichtigung der subjektiven und objektiven Merkmale des jeweiligen Falles zu prüfen?
4. Das sind im Wesentlichen die Rechtsfragen, die der vorliegenden Rechtssache zugrunde liegen, in der ein Verband, der die Interessen von Herstellern, Vertreibern und Betreibern von Spielautomaten in Polen vertritt, vor dem Gerichtshof ein Rechtsmittel einlegt, das auf Aufhebung des Beschlusses des Gerichts gerichtet ist, mit dem dieses das Verfahren wegen des fehlenden Rechtsschutzinteresses dieses Verbandes in der Hauptsache für erledigt erklärt hat.
5. Die Rechtsmittelführerin hat ihr Rechtsmittel auf fünf Rechtsmittelgründe gestützt; in den vorliegenden Schlussanträgen werde ich mich aber, wie vom Gerichtshof erbeten, nur mit den Rechtsfragen des ersten Rechtsmittelgrundes befassen.

¹ Originalsprache: Italienisch.

6. Ich werde zunächst den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und sodann die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Rechtsschutzinteresse würdigen und die dort entwickelten Grundsätze auf den vorliegenden Fall anwenden.

7. Insbesondere will ich versuchen darzulegen, dass das Fortbestehen des Rechtsschutzinteresses in einem Rechtsstreit über den Zugang zu Dokumenten nach deren Verbreitung nur in Ausnahmefällen anzunehmen und auf besondere Situationen begrenzt ist, auf die der Gerichtshof jüngst auch im Urteil in der Rechtssache C-57/16 P (ClientEarth) hingewiesen hat².

8. Schließlich werde ich abschließend feststellen, dass keine dieser besonderen Situationen in dem Fall, der Gegenstand des vorliegenden Urteils ist, gegeben ist, dass dem Gericht daher bei seiner Erledigungserklärung kein Rechtsirrtum unterlaufen ist und dass somit der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung Nr. 1049/2001

9. Der vierte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001³ lautet:

„Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.“

10. Ferner stellt der elfte Erwägungsgrund dieser Verordnung fest:

„Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. ...“

11. Art. 2 („Zugangsberechtigte und Anwendungsbereich“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

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

12. Art. 4 („Ausnahmeregelung“) Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor:

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

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,
- der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

² Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660).

³ 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).

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

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

(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.

...“

III. Sachverhalt, Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

A. Sachverhalt vor Erhebung der Klage vor dem Gericht

13. Am 20. November 2013 richtete die Europäische Kommission im Rahmen des Verletzungsverfahrens 2013/4218 gemäß Art. 258 AEUV ein Mahnschreiben an die Republik Polen, mit dem sie diese aufforderte, ihren nationalen Rechtsrahmen betreffend Glücksspieldienstleistungen an die Grundfreiheiten des europäischen Rechts anzupassen.

14. Die Republik Polen brachte der Kommission dementsprechend mit der am 3. März 2014 eingegangenen Antwort ihre Absicht zur Kenntnis, dieser gemäß der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften⁴ einen Gesetzentwurf zur Änderung des polnischen Gesetzes über Glücksspiele zu notifizieren.

15. Am 5. November 2014 notifizierte die Republik Polen der Kommission den angekündigten Gesetzentwurf⁵ im Sinne von Art. 8 der Richtlinie 98/34.

16. Im Rahmen dieses Verfahrens übermittelten die Kommission und die Republik Malta am 3. bzw. 6. Februar 2015 gemäß Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie 98/34 zwei ausführliche Stellungnahmen zu dem notifizierten Gesetzentwurf.

17. Am 17. Februar 2015 beantragte die Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (im Folgenden: IGPOUR), ein Verband zur Vertretung der Interessen der Hersteller, Vertreiber und Betreiber von Spielautomaten in Polen, im Sinne von Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu den zwei Stellungnahmen der Kommission und der Republik Malta.

18. Nach Prüfung des Antrags am 10. März 2015 lehnte es die Kommission ab, IGPOUR Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren.

19. Am 16. April 2015 richtete IGPOUR daher gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einen Zweitantrag auf Zugang zu den Dokumenten an die Kommission.

20. Am 12. Juni 2015 wies die Kommission den Zweitantrag von IGPOUR zurück, soweit er ihre eigene ausführliche Stellungnahme betraf. Am 17. Juli 2015 wies sie diesen Zweitantrag in Bezug auf die detaillierte Stellungnahme der Republik Malta zurück⁶.

4 ABl. 1998, L 204, S. 37. Geändert durch die Richtlinie 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015.

5 Die Kommission versah den Gesetzentwurf mit dem Aktenzeichen 2014/537/PL.

6 Die streitigen Beschlüsse erhielten das Aktenzeichen GESTDEM 2015/1291.

21. In den streitigen Beschlüssen begründete die Kommission ihre Weigerung, die von IGPOUR angeforderten Unterlagen offenzulegen, mit dem Verweis auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001. Im Einzelnen stellte die Kommission fest, dass die Verbreitung der fraglichen Dokumente den Schutz der „Zwecke von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“ in Bezug auf das Vertragsverletzungsverfahren 2013/4218 beeinträchtigt hätte, da die angeforderten Stellungnahmen mit diesem Verfahren untrennbar verbunden seien.

B. Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

22. Gegen die Verweigerung des Zugangs reichte IGPOUR am 1. September 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eine Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Beschlüsse ein.

23. Im Rahmen dieses Verfahrens wurde das Königreich Schweden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge von IGPOUR und die Republik Polen als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

24. In der Sitzung vom 28. September 2017 verhandelten die Parteien mündlich und beantworteten Fragen des Gerichts.

25. Mit am 6. März 2018 eingereichtem Schriftsatz beantragte die Kommission, das Gericht möge feststellen, dass die Klage von IGPOUR gegenstandslos geworden sei, da sie, nachdem das fragliche Vertragsverletzungsverfahren 2013/4218 abgeschlossen worden sei, beschlossen habe, der Rechtsmittelführerin Zugang zu den beiden streitigen Dokumenten zu gewähren. Mit demselben Schriftsatz beantragte die Kommission außerdem, der Rechtsmittelführerin die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

26. In Anbetracht dieses Antrags beschloss das Gericht, die mündliche Verhandlung mit Beschluss vom 14. März 2018 wiederzueröffnen, und forderte die Parteien auf, zum Antrag der Kommission auf Feststellung der Erledigung der Hauptsache Stellung zu nehmen.

27. In ihrer Stellungnahme stellte IGPOUR in Abrede, ihr Rechtsschutzinteresse verloren zu haben, wohingegen sich die Republik Polen in ihrer Stellungnahme auf die Erklärung beschränkte, dass sie dem Antrag der Kommission nicht entgegenetrete. Das Königreich Schweden gab zu diesem Antrag keine Stellungnahme ab.

28. Mit Beschluss vom 10. Juli 2018⁷ stellte das Gericht fest, dass das Verfahren in der Hauptsache erledigt sei, und verurteilte jede Partei zur Tragung ihrer eigenen Kosten des Verfahrens.

29. Zur Begründung seiner Entscheidung stellte das Gericht fest, in Anbetracht der Besonderheit der Streitgegenständlichen Situation sei es unwahrscheinlich, dass eine Situation, die mit der des vorliegenden Falles vergleichbar sei, in Zukunft auftreten werde, und schloss demzufolge aus, dass das Rechtsschutzinteresse der Rechtsmittelführerin nach der Bereitstellung der angeforderten Dokumente fortbestehe.

30. Außerdem stellte das Gericht fest, dass IGPOUR, als sie dem Antrag der Kommission, das Verfahren wegen der Erledigung der Hauptsache einzustellen, entgegengetreten sei, nur pauschal darauf hingewiesen habe, dass eine nachfolgende Schadensersatzklage in Betracht komme, ohne jedoch näher darzustellen, ob sie tatsächlich die Absicht habe, eine solche Klage zu erheben.

⁷ Beschluss vom 10. Juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Kommission (T-514/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:500).

C. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

31. Mit am 3. September 2018 beim Gerichtshof eingegangenen Rechtsmittel hat IGPOUR beantragt, der Gerichtshof möge den Beschluss des Gerichts über die Erledigung der Hauptsache aufheben sowie die streitigen Beschlüsse für nichtig erklären, mit denen der Rechtsmittelführerin der Zugang zu den ausführlichen Stellungnahmen der Kommission und der Republik Malta im Rahmen des Notifizierungsverfahrens 2014/537/PL verweigert worden sei. IGPOUR hat ferner beantragt, der Kommission die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

32. Hilfsweise hat IGPOUR beantragt, die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen, um eine Sach- und Kostenentscheidung zu erhalten.

33. Das Königreich Schweden hat beantragt, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und die streitigen Beschlüsse für nichtig zu erklären.

34. Die Kommission hat demgegenüber beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen.

IV. Prüfung des Rechtsmittels

35. IGPOUR macht zur Stützung ihres Rechtsmittels fünf Rechtsmittelgründe geltend.

36. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund, der in zwei Teile gegliedert ist, wirft IGPOUR dem Gericht vor, einen Rechtsirrtum begangen zu haben (Rn. 30 und 32 des angefochtenen Beschlusses): zum einen, indem es die Auffassung vertreten habe, es sei unwahrscheinlich, dass sich der von der Rechtsmittelführerin angeführte Rechtsverstoß in Zukunft wiederholen könnte, und daher sei nach der Verbreitung der angeforderten Dokumente ein Interesse der Rechtsmittelführerin an der Fortsetzung des Verfahrens entfallen, und zum anderen, indem es im Rahmen dieser Würdigung festgestellt habe, dass es um die Frage gehe, ob sich eine besondere Situation wie die im vorliegenden Fall wiederholen könnte, und nicht um die Frage, ob die Kommission in Zukunft in weiteren Zugangsfällen die Ausnahme im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 in gleicher Weise wieder anwenden könnte.

37. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund macht die Rechtsmittelführerin geltend, das Gericht habe in Rn. 33 des angefochtenen Beschlusses rechtsfehlerhaft entschieden, dass eine Entscheidung über die Einstellung des Verfahrens ohne Erlass eines Urteils es der Kommission nicht ermögliche, sich einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu entziehen.

38. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund macht IGPOUR geltend, das Gericht habe in Rn. 34 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen, indem es entschieden habe, dass die Einstellung des Verfahrens ohne Erlass eines Urteils keine unzumutbare Belastung für die Rechtsmittelführerin darstelle, wenn diese eine Schadensersatzklage gegen die Kommission erheben müsse.

39. Der vierte Rechtsmittelgrund, der sich auf Rn. 34 des angefochtenen Beschlusses bezieht, enthält die Rüge, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es festgestellt habe, dass über mögliche Anträge auf Ersatz der der Rechtsmittelführerin oder ihren Mitgliedern durch die streitigen Beschlüsse entstandenen Schäden nicht entschieden werden müsse, da sie i) nicht klargelegt habe, ob die Absicht, eine Schadensersatzklage zu erheben, rein hypothetischer Natur sei, ii) sich nicht auf genaue, konkrete und nachprüfbare Beweise gestützt habe und iii) keinen Nachweis für den durch die streitigen Beschlüsse verursachten Schaden erbracht habe.

40. Mit ihrem fünften Rechtsmittelgrund macht IGPOUR geltend, das Gericht habe in Rn. 34 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen, indem es entschieden habe, dass die Rechtsmittelführerin kein Interesse an der Fortsetzung des Klageverfahrens habe, obwohl eine Aufhebung der streitigen Beschlüsse erforderlich sei, um den immateriellen Schaden wiedergutzumachen, der ihr als Berufsverband entstanden sei.

41. Wie ausgeführt, werden sich die vorliegenden Schlussanträge auf den ersten Rechtsmittelgrund konzentrieren.

A. Zum ersten Rechtsmittelgrund betreffend einen Rechtsirrtum, soweit das Gericht i) es als unwahrscheinlich betrachtet habe, dass sich der von der Rechtsmittelführerin in der Klage geltend gemachte Rechtsverstoß in Zukunft wiederholen könnte, und ii) die Auffassung vertreten habe, dass es entscheidend auf die Frage ankomme, ob sich in Zukunft eine besondere Situation wiederholen könnte, die der im vorliegenden Fall entspreche

1. Vorbringen der Parteien

42. IGPOUR macht geltend, das Gericht habe in den Rn. 30 und 32 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt habe, dass es unwahrscheinlich sei, dass sich in einer Situation wie der in der vorliegenden Rechtssache die rechtswidrige Verweigerung des Zugangs zu den von der Kommission angeführten Dokumenten in Zukunft wiederholen könnte, und dass die Rechtsmittelführerin daher kein Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens mehr habe.

43. Im Einzelnen führt IGPOUR aus, das Gericht habe es nicht für unwahrscheinlich gehalten, dass sich die Kommission in Zukunft auf die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 stützen werde, wonach für die Dokumente, zu denen gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang beantragt werde, eine allgemeine Vermutung der Nichtverbreitung gelte, wenn sie Bezugnahmen auf Mahnschreiben enthielten oder wenn bei Fehlen solcher Bezugnahmen diese Dokumente mit einem laufenden Vertragsverletzungsverfahren „untrennbar verbunden“ seien.

44. Die Rechtsmittelführerin führt weiter aus, das Gericht habe stattdessen geprüft, ob es wahrscheinlich sei, dass die im vorliegenden Fall vorgenommene Auslegung in einer Situation abermals vorgenommen werden könnte, die mit der des vorliegenden Falles vergleichbar sei, d. h. in einem neuen Fall, in dem ein Mitgliedstaat der Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens einen Gesetzentwurf notifiziere, um den Bedenken Rechnung zu tragen, die das Verfahren rechtfertigten, und die Kommission sich weigere, Stellungnahmen zu diesem Gesetzentwurf zu verbreiten, um die notwendige Vertraulichkeit der Beziehungen zwischen den Staaten und der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren zu schützen.

45. Insoweit verweist IGPOUR insbesondere auf das Urteil des Gerichts vom 22. März 2018, *De Capitani/Parlament*⁸, in dem das Gericht das Interesse des Klägers an einer Entscheidung in einer entsprechenden Situation mit der Begründung bestätigt habe, dass der vom Kläger angeführte Rechtsverstoß auf einer Auslegung einer der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen beruhe, auf die sich das Parlament bei einem neuen Zugangsantrag wieder stützen könnte.

⁸ T-540/15, EU:T:2018:167.

46. Nach Auffassung von IGPOUR hat das Gericht denselben Fehler begangen, wie er in den vorstehenden Randnummern beschrieben wurde, indem es der Auslegung der Kommission zugestimmt habe, wonach der Grundsatz der Transparenz, der der Richtlinie 98/34 (ersetzt durch die Richtlinie 2015/1535) zugrunde liege, nicht der Berufung auf allgemeine Vermutungen der Nichtverbreitung in Bezug auf in einem nicht vertraulichen Notifizierungsverfahren abgegebene ausführliche Stellungnahmen entgegenstehe.

47. Im Übrigen weist IGPOUR darauf hin, dass es unter Berücksichtigung des weiten Umfangs der Notifizierungspflichten, die die Richtlinie 2015/1535 den Mitgliedstaaten auferlege, höchst wahrscheinlich sei, dass viele der notifizierten Dokumente zumindest zum Teil auch aus dem Blickwinkel der Kommission unbedenklich seien.

48. IGPOUR führt zudem aus, dass ein weiterer sie betreffender Beschluss, nämlich der Beschluss vom 19. Juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Kommission⁹, in der vorliegenden Rechtssache insofern als relevant betrachtet werden könne, als er zeige, dass die Kommission fortgesetzt ihre Auslegungen von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie des in den Richtlinien 98/34 und 2015/1535 verankerten Transparenzgrundsatzes vertrete. Gerade diese Rechtssache bestätige, dass es wahrscheinlich sei, dass sich die streitige Auslegung in Zukunft wiederholen könnte.

49. Schließlich trägt IGPOUR vor, es sei sehr wahrscheinlich, dass sie in Zukunft Anträge auf Zugang zu Dokumenten stellen werde, die mit denen im vorliegenden Fall vergleichbar seien, da es sich bei ihr um einen Verband von Unternehmern handle, deren Tätigkeiten sich auf alle Aspekte der Geschäftstätigkeit ihrer Mitglieder und nicht nur auf die Aspekte bezögen, die unmittelbar mit dem von ihr vertretenen besonderen Sektor, nämlich dem des Glücksspielwesens, zusammenhingen.

50. Die schwedische Regierung ist der Ansicht, dass das Rechtsmittel begründet sei, und beschränkt ihre Stellungnahme auf den ersten von IGPOUR geltend gemachten Rechtsmittelgrund. Insoweit führt sie aus, auch wenn IGPOUR nunmehr Zugang zu den streitigen Dokumenten habe, folge aus den Rn. 10 und 35 der Rechtsmittelschrift, dass die streitigen Beschlüsse von der Kommission nicht formell zurückgenommen worden seien, so dass der Rechtsstreit nicht gegenstandslos geworden sei.

51. Nach Ansicht der schwedischen Regierung hat IGPOUR im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens den Zugang zu den ausführlichen Stellungnahmen bewusst zu einem Zeitpunkt angestrebt, als das Verletzungsverfahren noch anhängig gewesen sei. Der Zugang zu diesen Dokumenten sei jedoch erst nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens und des Notifizierungsverfahrens gestattet worden. Da die Verbreitung der angeforderten Dokumente nicht vor Abschluss dieser Verfahren erfolgt sei, habe sie die mit dem Zugangsantrag verfolgten Ziele nicht in vollem Umfang erreicht.

52. Die schwedische Regierung teilt den Standpunkt von IGPOUR, wonach das Gericht hätte prüfen müssen, ob die laut Kommission für die streitigen Beschlüsse geltende allgemeine Vermutung auch in Zukunft von ihr geltend gemacht werden könnte. Diese Schlussfolgerung werde unmittelbar durch das Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission, bestätigt, aus dem hervorgehe, dass die Prüfung darauf zu richten sei, ob sich der geltend gemachte Rechtsverstoß in Zukunft wiederholen könnte.

53. Wie IGPOUR ist die schwedische Regierung der Ansicht, dass eine vergleichbare Situation auch in Zukunft wieder eintreten könne.

⁹ Beschluss vom 19. Juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Kommission (T-750/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:506).

54. Zum Ersten bestehe die unmittelbare Gefahr, dass sich die Kommission bei der Begründung ihrer Entscheidungen, mit denen künftige Anträge auf Zugang zu Dokumenten abgelehnt würden, die im Rahmen der in der Richtlinie 2015/1535 vorgesehenen Notifizierungsverfahren gestellt würden, auf einen Verweis auf die streitige allgemeine Vermutung stützen könnte.

55. Zum Zweiten habe die Kommission nach dem Erlass der streitigen Beschlüsse diese allgemeine Vermutung tatsächlich bereits angewendet, um die Ablehnung eines ergänzenden Antrags von IGPOUR zu begründen, mit dem sie im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens nach der Richtlinie 2015/1535 um Zugang zu Bemerkungen der Kommission und zu einer ausführlichen Stellungnahme ersucht habe.

56. Zum Dritten sei der Umstand, dass IGPOUR Gefahr laufe, in Zukunft mit der genannten allgemeinen Vermutung konfrontiert zu werden, auch darauf zurückzuführen, dass IGPOUR ein Verband sei, der die Interessen der Hersteller, Vertreiber und Betreiber von Spielautomaten in Polen vertrete, deren Aktivitäten sich auf alle Aspekte der Geschäftstätigkeit seiner Mitglieder und nicht nur auf die Aspekte bezögen, die unmittelbar mit dem von ihr vertretenen spezifischen Sektor zusammenhängen oder die von den nationalen Rechtsvorschriften über Glücksspiele betroffen seien. Schließlich betreffe diese Gefahr nicht nur Anträge von IGPOUR auf Zugang zu Dokumenten, sondern auch Anträge anderer Akteure.

57. Nach Ansicht der Kommission ist der erste Rechtsmittelgrund in dreifacher Hinsicht unbegründet.

58. Zum Ersten macht sie geltend, dass IGPOUR nicht die rechtlichen Kriterien in Abrede stelle, anhand deren das Gericht geprüft habe, ob diese ein Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens haben könnte, sondern den Gerichtshof anscheinend ersuche, die Beurteilung eines vom Gericht herangezogenen tatsächlichen Gesichtspunkts, nämlich, wie wahrscheinlich es sei, dass sich der behauptete Rechtsverstoß in Zukunft wiederholen werde, durch seine eigene Beurteilung desselben Sachverhalts zu ersetzen. Das Gericht habe zudem die Umstände des vorliegenden Falles korrekt geprüft und sei zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, dass IGPOUR kein konkretes und gegenwärtiges Interesse daran habe, eine zukünftige Wiederholung des angeblichen Rechtsverstoßes zu verhindern.

59. Zum Zweiten führt die Kommission aus, nach der Entscheidung, den Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, sei das gegenwärtige Interesse der Rechtsmittelführerin an der Nichtigerklärung der streitigen Beschlüsse entfallen, da ihr die Fortsetzung des Verfahrens keinen konkreten Vorteil mehr hätte verschaffen können. IGPOUR habe zu Unrecht vorgebracht, dass ihr Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens darin bestehe, der Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 entgegenzutreten, auf deren Grundlage die Kommission die streitigen Beschlüsse erlassen habe und auf die sie in Zukunft wieder zurückgreifen könnte.

60. Zum Dritten weist die Kommission darauf hin, dass das Gericht die besonderen Umstände des Falles zutreffend als Bezugspunkt für die Beurteilung der Grades der Wahrscheinlichkeit, dass sich Vorgänge, wie sie IGPOUR eingeleitet habe, wiederholen könnten, herangezogen habe und dass es zu Recht zu dem Ergebnis gelangt sei, dass eine Wiederholung einer derart untypischen Situation unwahrscheinlich sei.

61. Schließlich weist der Standpunkt von IGPOUR nach Auffassung der Kommission erhebliche Unterschiede zu dem Standpunkt auf, den die Rechtsmittelführerin in der Rechtssache, in der das Urteil ClientEarth/Kommission (C-57/16 P) ergangen sei, vertreten habe. In dieser Rechtssache habe der Gerichtshof das Vorliegen eines Interesses der Rechtsmittelführerin an der Einleitung oder Fortsetzung des Verfahrens trotz Verbreitung der angeforderten Dokumente mit der Begründung anerkannt, dass mit der Klage ein Urteil habe abgeändert werden sollen, mit dem die Anwendung

einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit auf eine bestimmte Dokumentenkategorie anerkannt worden sei, und dass die Rechtsmittelführerin, eine ohne Gewinnerzielungsabsicht auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätige Organisation, ganz besonders der Gefahr ausgesetzt sei, erneut mit dem geltend gemachten Rechtsverstoß konfrontiert zu werden.

2. Würdigung

62. Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens ist die Überprüfung des angefochtenen Beschlusses vom 10. Juli 2018 durch den Gerichtshof, um zu klären, ob das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es festgestellt hat, das Rechtsschutzinteresse (oder korrekter das Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens) der nunmehrigen Rechtsmittelführerin sei entfallen, da die Kommission vor dem Abschluss des Verfahrens vor dem Gericht Zugang zu den Dokumenten gewährt habe, zu denen sie ihn vorher verweigert habe, wodurch die Erhebung der Nichtigkeitsklage veranlasst worden sei.

63. Zu diesem Zweck werde ich kurz die vom Gerichtshof für das Rechtsschutzinteresse aufgestellten Grundsätze zusammenfassen und danach die Frage behandeln, bis zu welchem Punkt angenommen werden kann, dass nach der Zugänglichmachung der beantragten Dokumente das Rechtsschutzinteresse fortbesteht.

64. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss der Streitgegenstand ebenso wie das Rechtsschutzinteresse bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen; andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt. Ein solches Interesse setzt voraus, dass die Nichtigklärung der angefochtenen Handlung als solche Rechtswirkungen haben kann und dass die Klage der Partei, die sie erhoben hat, im Ergebnis auch einen Vorteil verschaffen kann¹⁰.

65. Daraus folgt, dass nicht schon dann davon ausgegangen werden kann, dass das Rechtsschutzinteresse bzw. das Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens fortbesteht, wenn der Kläger sich hinsichtlich des Rechtsakts, dessen Rechtmäßigkeit er überprüfen lassen will, in einer besonderen Situation befindet, sondern die Nichtigklärung dieses Rechtsakts auch positive Auswirkungen auf seine Rechtsstellung haben können muss¹¹. Kann der Kläger daraus, dass seiner Klage eventuell stattgegeben wird, keinen Vorteil erlangen, können die Einleitung und die Fortsetzung des Verfahrens nicht gerechtfertigt sein. Um die geordnete Rechtspflege sicherzustellen und zu verhindern, dass der Unionsrichter mit rein theoretischen Fragen befasst wird, deren Beantwortung für den Kläger weder rechtliche Konsequenzen noch Vorteile haben kann, muss daher jeder, der eine Klage erhebt, ein Rechtsschutzinteresse haben und im Laufe des Verfahrens behalten¹².

66. Das Rechtsschutzinteresse, das von der Rechtsprechung als Grundvoraussetzung für jede Klage angesehen wird, muss tatsächlich vorliegen und effektiv sein und darf nicht anhand eines zukünftigen und hypothetischen Ereignisses beurteilt werden¹³.

¹⁰ Vgl. u. a. Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹ Diese Charakterisierung des Rechtsschutzinteresses wird zum einen bestätigt durch die Bezeichnung von Begriffen in den Amtssprachen der Europäischen Union, wie z. B. der deutschen Sprache, die das italienische „interesse ad agire“ mit dem Begriff „Rechtsschutzbedürfnis“ bzw. „Rechtsschutzinteresse“ (auf Italienisch wörtlich „necessità“ oder „interesse alla tutela giurisdizionale“) bezeichnet, und zum anderen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wo von „interesse, reale ed effettivo, che [richiedeva] ... una tutela giuridica“ („bestehendes und gegenwärtiges Interesse ... , das Rechtsschutz erforderlich gemacht [hat]“) die Rede ist (vgl. Urteil vom 26. Februar 2015, Planet/Kommission, C-564/13 P, EU:C:2015:124, Rn. 28 und 34). In diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Mory u. a./Kommission (C-33/14 P, EU:C:2015:409, Nrn. 27 und 28 und Fn. 19).

¹² Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Mory u. a./Kommission (C-33/14 P, EU:C:2015:409, Nr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹³ Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Mory u. a./Kommission (C-33/14 P, EU:C:2015:409, Nr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67. Der Fortbestand des Rechtsschutzinteresses eines Klägers muss daher anhand des konkreten Falles und insbesondere im Licht der Folgen des gerügten Rechtsverstoßes und der Art des angeblich erlittenen Schadens beurteilt werden¹⁴.

68. Aus den angeführten Erwägungen des Gerichtshofs lassen sich daher folgende allgemeinen Grundsätze ableiten: Das Rechtsschutzinteresse muss zum Zeitpunkt der Klageerhebung bestehen und bis zum Abschluss des Verfahrens andauern – andernfalls ist die Klage unzulässig oder es liegt ein Fall der Erledigung der Hauptsache vor; das Rechtsschutzinteresse muss konkret, gegenwärtig und effektiv sein und darf nicht rein hypothetischer Natur sein; der Abschluss des Verfahrens muss geeignet sein, dem Kläger konkrete Vorteile zu verschaffen.

69. Nunmehr ist der zweite, spezifischere Aspekt des Fortdauerns des Rechtsschutzinteresses im Fall von Entscheidungen über den Zugang zu Dokumenten, die dem Kläger während des gerichtlichen Verfahrens zur Verfügung gestellt werden, zu prüfen.

70. Das grundlegende Argument, auf das sich die Rechtsmittelführerin in der vorliegenden Rechtssache stützt, ist nämlich, wie wir gesehen haben, dass ihr Rechtsschutzinteresse auch nach der Zurverfügungstellung der angeforderten Dokumente durch die Kommission (nach Abschluss des Verletzungsverfahrens gegen Polen) fortbestehe, da die Gefahr bestehe, dass sich eine solche, angeblich rechtswidrige Situation in Zukunft häufiger wiederholen könnte.

71. Folglich ist die Situation zu bestimmen, die sich in Zukunft wiederholen und damit den Fortbestand des Rechtsschutzinteresses rechtfertigen könnte.

72. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin geht es um die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 durch die Kommission. Der bloße Umstand, dass die Kommission diese Bestimmung in der Zukunft entsprechend auslegen könnte, indem sie davon ausgehe, dass sie den Antrag auf Zugang während eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat ablehnen könne, habe mit anderen Worten zur Folge, dass das Rechtsschutzinteresse und somit das Erfordernis, das Verfahren bis zur Entscheidung über die Begründetheit fortzusetzen, bestehen blieben.

73. Eine solche Lösung hätte paradoxe Folgen: Denn das Rechtsschutzinteresse des Klägers würde in jedem Verfahren über den Zugang zu Dokumenten ohne Weiteres allein deshalb fort dauern, weil das europäische Organ in Zukunft eine bestimmte Rechtsvorschrift in einem anderen Fall in der streitigen Art und Weise auslegen könnte.

74. Um diese widersinnigen Auswirkungen zu verhindern, wodurch Bestimmungen, die die Erklärung der Erledigung der Hauptsache im Verfahren vor dem Gericht in Fällen des Zugangs zu den Dokumenten ermöglichen, jede praktische Wirksamkeit genommen würde, ist es zweifellos sachgerechter, bei der Wahrscheinlichkeitsprüfung auf die konkrete Situation abzustellen, die den Gegenstand des Verfahrens bildet.

75. Dies steht im Einklang mit den Erwägungen, die oben in Bezug auf das Wesen des Rechtsschutzinteresses angestellt worden sind, das, um es noch einmal zu wiederholen, konkret und effektiv sein muss und nicht rein hypothetisch sein darf.

76. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Situation, auf die bei der Wahrscheinlichkeitsprüfung abzustellen ist, nur die Situation sein kann, die im vorliegenden Fall in Rede steht; vielmehr kann es sich um eine vergleichbare Situation handeln, wenn sie dieselben tatsächlichen Umstände betrifft.

¹⁴ Urteil vom 28. Mai 2013, Abdulrahim/Rat und Kommission (C-239/12 P, EU:C:2013:331, Rn. 65).

77. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu dieser Frage bestärkt mich in dieser Auffassung. Denn der Gerichtshof hat in einem auch von der Rechtsmittelführerin zur Bestätigung ihrer Ansicht angeführten Urteil daran erinnert, dass der Fortbestand des Rechtsschutzinteresses voraussetzt, dass sich der fragliche Rechtsverstoß „unabhängig von den besonderen Umständen der in Rede stehenden Rechtssache“ in Zukunft wiederholen kann¹⁵.

78. Diese Formulierung bedeutet, wenn man die Erwägungen des Gerichtshofs insgesamt betrachtet, dass das Rechtsschutzinteresse für den Kläger fortbestehen kann, wenn er nachweist, dass der angebliche Rechtsverstoß auch in Verfahren erneut auftreten kann, die mit dem in Rede stehenden Verfahren vergleichbar, aber nicht identisch sind¹⁶.

79. Im vorliegenden Fall stellt sich die Situation, die bei der Beurteilung des Grades der Wahrscheinlichkeit, mit der es wieder zu einer solchen Situation kommen kann, zu berücksichtigen ist, wie folgt dar: Es geht um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten durch einen Verband, der geschäftliche Interessen in einem Verletzungsverfahren vertritt, in dessen Verlauf der Mitgliedstaat zur Vermeidung der Folgen der ihm zur Last gelegten Vertragsverletzung der Kommission den Entwurf eines Gesetzes notifiziert, mit dem die für rechtswidrig erachteten Bestimmungen geändert werden sollen. Bei den angeforderten Dokumenten handelt es sich konkret um zwei Stellungnahmen, die von der Kommission selbst und einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen dieses Verfahrens erstellt wurden.

80. Eine solche Situation ist zweifellos atypisch, und die Wahrscheinlichkeit, dass sie erneut eintreten wird, kann sicherlich nicht als hoch angesehen werden.

81. Die Rechtsmittelführerin hat sich hierzu nicht ausdrücklich geäußert, sondern sich, wie bereits dargestellt, auf die Feststellung beschränkt, dass der dem Gericht angeblich unterlaufene Rechtsirrtum in dem Umstand zu sehen sei, der für die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit als Bezugspunkt herangezogen worden sei.

82. Demgegenüber hat die Kommission, indem sie davon ausging, dass es sich um eine tatsächliche – und nicht um eine rechtliche – Frage handle, deren Beurteilung durch das Gericht im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens nicht Prüfungsgegenstand sein könne, in ihren in der mündlichen Verhandlung bekräftigten Schriftsätzen mehrfach den atypischen Charakter dieser Situation geltend gemacht, indem sie festgestellt hat, dass es in der Praxis selten zu einer derartigen Situation gekommen sei und es daher unwahrscheinlich sei, dass sie in naher Zukunft wieder eintrete.

83. Um zu beurteilen, ob dem Gericht bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des erneuten Auftretens der im vorliegenden Fall in Rede stehenden Situation tatsächlich ein Rechtsirrtum unterlaufen ist, ist es sachdienlich, einen Vergleich zu einem Urteil des Gerichtshofs in einem jüngst entschiedenen Fall anzustellen, das alle Parteien des Verfahrens und insbesondere die schwedische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen und die Klägerin in der mündlichen Verhandlung zur Stützung ihrer jeweiligen Auffassungen angeführt haben.

15 Urteil vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission (C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 52).

16 Denn nach den Feststellungen in dem ein Ausleseverfahren betreffendes Urteil des Gerichtshofs „hat das Gericht festgestellt, dass der Kläger ein Interesse daran behalte, ein Urteil über die Rechtmäßigkeit des fraglichen Ausleseverfahrens zu erwirken, damit sich der behauptete Rechtsverstoß nicht in Zukunft im Rahmen eines ähnlichen Verfahrens wie desjenigen des vorliegenden Falles wiederhole. Für diese Feststellung hat sich das Gericht auf den Klagegrund gestützt, mit dem geltend gemacht wurde, dass das Ausleseverfahren wegen der im Vermerk des Generaldirektors getroffenen Vorauslese der Bewerber rechtswidrig gewesen sei. Das Gericht sah es als nicht ausgeschlossen an, dass der Generaldirektor in einem späteren entsprechenden Ausleseverfahren in ähnlicher Weise handeln könnte.“

84. In der Rechtssache C-57/16 P hat der Gerichtshof in der Besetzung als Große Kammer nämlich über das Rechtsmittel gegen ein Urteil des Gerichts betreffend den Zugang zu Dokumenten der Kommission entschieden, stand dabei aber vor allem – insoweit besteht ein besonders enger Bezug zum vorliegenden Verfahren – vor der Frage, wie er über den Antrag der Kommission entscheiden sollte, das Verfahren in der Hauptsache deshalb für erledigt zu erklären, weil die erbetenen Dokumente nach der mündlichen Verhandlung und vor dem Erlass des Urteils der Rechtsmittelführerin übermittelt worden seien.

85. Bei dieser Gelegenheit stellte der Gerichtshof, u. a. unter Berufung auf seine frühere Rechtsprechung, fest, dass ein Kläger „in bestimmten Fällen“ auch nach der Zurverfügungstellung der angeforderten Dokumente ein Interesse an seinem Antrag auf Nichtigerklärung behalten kann¹⁷, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, die nach der Auffassung des Gerichtshofs in dem ihm unterbreiteten besonderen Fall vorlagen, die aber, wie wir noch sehen werden, im vorliegenden Fall nicht gegeben sind. Insoweit ist der Gerichtshof zu dem Ergebnis gekommen, dass „unter diesen Umständen“ davon auszugehen ist, dass die Rechtsmittelführerin weiterhin ein Rechtsschutzinteresse hat, und dass „[d]ie Anerkennung eines solchen Interesses ... angesichts der Gefahr einer Wiederholung des behaupteten Rechtsverstoßes und in Anbetracht der oben genannten besonderen Umstände im Interesse einer geordneten Rechtspflege [ist]“¹⁸.

86. Im Urteil in der Rechtssache C-57/16 P hat der Gerichtshof aber, anders als die Rechtsmittelführerin offenbar meint, keinen allgemeinen Grundsatz des Fortbestehens des Rechtsschutzinteresses in gerichtlichen Verfahren, die den Zugang zu Dokumenten europäischer Organe zum Gegenstand haben, aufgestellt.

87. Vielmehr hat er gewisse Zweifel, die sich aus einer Lektüre einiger Urteile des Gerichts¹⁹ ergeben könnten, ausgeräumt und klargestellt, dass in gerichtlichen Verfahren über den Zugang zu Dokumenten die Fortdauer des Rechtsschutzinteresses nach der Zurverfügungstellung von Dokumenten seitens eines europäischen Organs als Ausnahmefall zu betrachten ist; als Regel hat vielmehr zu gelten, dass der Gegenstand des Gerichtsverfahrens und das Rechtsschutzinteresse entfallen, sobald die Dokumente zur Verfügung gestellt worden sind.

88. Ob ein solcher außergewöhnlicher Fall – der Fortbestand des Rechtsschutzinteresses – vorliegt, hängt von bestimmten Variablen ab: um welche Art von Antragsteller es sich handelt und was für Interessen betroffen sind, welcher spezifische Rechtsrahmen anwendbar ist, zu welcher Art von Dokumenten der Zugang beantragt wird, auf was für ein Verfahren sich die beantragten Dokumente beziehen und welche Bestimmung eine Ausnahme vom Recht auf Zugang vorsieht und von der Kommission zur Verweigerung des Zugangs geltend gemacht wird.

89. Alle diese Variablen, bei denen es sich im Licht der vorstehenden Ausführungen meines Erachtens um die „besonderen Umstände“ handelt, die einen Fortbestand des Rechtsschutzinteresses ermöglichen, unterscheiden sich in der Rechtssache C-57/16 P und im vorliegenden Fall und müssen daher zu verschiedenen Lösungen führen.

90. Die Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-57/16 P ist eine ohne Gewinnerzielungsabsicht handelnde Vereinigung, deren Tätigkeit im Schutz von Interessen im Umweltbereich besteht; die Rechtsmittelführerin im vorliegenden Fall ist ein Verband, der die Interessen von Herstellern, Vertreibern und Betreibern von Spiel- und Glücksspielautomaten schützt.

17 Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 48). Hervorhebung nur hier.

18 Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 56). Hervorhebung nur hier.

19 T-540/15, EU:T:2018:167.

91. Im Umweltbereich gibt es bekanntlich eine spezifische Regelung über die Transparenz von Dokumenten, die u. a. verlangt, dass die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen eng ausgelegt werden²⁰.

92. Was die Art der Dokumente, die Gegenstand des Zugangsanspruchs sind, anbelangt, handelte es sich in der Rechtssache C-57/16 P um Berichte über die Folgenabschätzung und darauf bezogene Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung, die Informationen enthielten, die wichtige Elemente des Gesetzgebungsverfahrens der Union darstellten und zur Grundlage ihrer Gesetzgebungstätigkeit gehörten. Daraus folgt, dass der Grund für die Verweigerung des Zugangs eng auszulegen und dabei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der angeforderten Dokumente zu berücksichtigen ist, um in Bezug auf diese Informationen eine größere Transparenz anzustreben²¹.

93. Die Dokumente, auf die sich der Antrag auf Zugang im vorliegenden Rechtsstreit bezieht, sind die Stellungnahmen, die von der Kommission selbst und von einem Mitgliedstaat zu dem von der Republik Polen zur Vermeidung der Folgen eines Vertragsverletzungsverfahrens übermittelten Vorschlag für eine Änderung ihrer Rechtsvorschriften abgegeben wurden.

94. Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich in der Rechtssache C-57/16 P unstreitig um ein Gesetzgebungsverfahren handelte²², während, wie bereits festgestellt, im vorliegenden Fall zwar ebenfalls ein Gesetzgebungsverfahren in Rede steht, dieses aber funktional Teil eines gegen einen Mitgliedstaat durchgeführten Verletzungsverfahrens ist, in dem nach ständiger Rechtsprechung der vertrauliche Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu wahren ist.

95. In diesem Zusammenhang steht außer Frage, dass zwischen den streitigen Dokumenten und dem Vertragsverletzungsverfahren ein enger Zusammenhang besteht, was von der Kommission in ihren Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung stets bestätigt und von der Republik Polen in der mündlichen Verhandlung bekräftigt worden ist und auch von der Rechtsmittelführerin nicht ausdrücklich in Abrede gestellt wird, die sich darauf beschränkt, kategorisch und unsubstantiiert Einwendungen vorzubringen, obwohl sie vor der Anrufung des Gerichtshofs Kenntnis von ihrem Inhalt hätte haben können.

96. So hat der Gerichtshof wiederholt darauf hingewiesen, dass die in einer Akte zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens enthaltenen Dokumente für den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten eine einheitliche Kategorie von Dokumenten darstellen, ohne dass eine Unterscheidung nach der Art des Dokuments, das zu der Akte gehört, oder des Verfassers der betreffenden Dokumente vorzunehmen wäre²³.

20 15. Erwägungsgrund 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).

21 Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 91 und 100).

22 Der sechste Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor, dass ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten in den Fällen gewährt werden sollte, in denen die Organe der Union 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. Eine solche Ausübung dieser Rechte setzt 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 (Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission, C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 84).

23 Urteile vom 14. November 2013, LPN/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 64), und vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 74).

97. Auch die Rechtsgrundlage, auf die die Kommission ihre Verweigerung des Zugangs gestützt hat, ist in beiden Rechtssachen verschieden. In der Rechtssache C-57/16 P, die ein Gesetzesverfahren zum Gegenstand hatte, berief sich die Kommission auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und begründete ihre Verweigerung des Zugangs damit, dass sie einen Raum für Reflexion haben müsse, der gegenüber dem äußeren Druck geschützt sei, der sich gegen die Vorschläge für politische Initiativen richte.

98. Dagegen hat die Kommission im vorliegenden Rechtsstreit die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gestützt und damit begründet, dass die genannten Stellungnahmen Beurteilungen enthielten, die unmittelbar mit dem Vertragsverletzungsverfahren zusammenhängen und deren Kenntnis den Dialog zwischen den Staaten und der Kommission in einem vorgerichtlichen Verfahren hätte beeinträchtigen können.

99. Was die Begründung, auf die die Kommission die Verweigerung gestützt hat, und damit die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – die aus den oben dargestellten Gründen nicht unmittelbar Gegenstand meiner Erwägungen im Rahmen der vorliegenden Schlussanträge ist – angeht, beschränke ich mich auf einige kurze Ausführungen.

100. Wenn auch der dem Bereich des Zugangs zu Dokumenten der europäischen Organe zugrunde liegende Grundsatz in der größtmöglichen Transparenz zu sehen ist und dementsprechend die Möglichkeit, den Zugang aus besonderen Gründen zu verweigern, die Ausnahme darstellt und als solche restriktiv anzuwenden ist, weil sie von diesem allgemeinen Grundsatz abweicht²⁴, so lässt die Rechtsprechung des Gerichtshofs doch unterschiedliche Möglichkeiten für die konkrete Anwendung dieser Grundsätze erkennen.

101. Dem Urteil in der Rechtssache C-57/16 P ist es zu verdanken, dass klargestellt wurde, wie weit diese Ausnahmen reichen, indem aufgezeigt wurde, dass sie von der jeweiligen Art der Dokumente, der Akteure und des Verfahrens abhängen. Während nämlich im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens der Umfang des Zugangsrechts am größten (und im Bereich des Umweltschutzes sogar noch größer) ist, nimmt er im Fall von vorgerichtlichen Verletzungsverfahren, d. h. Untersuchungen im weiteren Sinne, ab und gibt es dort die Tendenz, bei der Abwägung zwischen dem Interesse an Transparenz und dem Interesse an Vertraulichkeit Letzteres höher zu gewichten, was es den europäischen Organen ermöglicht, sich auf allgemeine Vermutungen zu stützen.

102. Die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 und insbesondere in dessen Abs. 2 vorgesehene Ausnahmeregelung beruht auf einer Abwägung der in einer bestimmten Situation einander widerstreitenden Interessen, nämlich zum einen der Interessen, denen durch die Verbreitung der betreffenden Dokumente gedient wäre, und zum anderen der Interessen, die durch diese Verbreitung gefährdet würden. Die Entscheidung, die über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten getroffen wird, hängt davon ab, welchem Interesse im jeweiligen Fall der Vorrang einzuräumen ist²⁵.

103. 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 Verbreitung²⁶.

24 Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 78).

25 Urteil vom 14. November 2013, LPN/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 42).

26 Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 58).

104. Tatsächlich hat der Gerichtshof allgemeine Vertraulichkeitsvermutungen für fünf Dokumentenkategorien anerkannt, zu denen auch Dokumente betreffend das Vorverfahren in einer Vertragsverletzungssache einschließlich des Schriftverkehrs zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat in einem EU-Pilotverfahren gehören²⁷.

105. Der Zweck solcher Vermutungen besteht 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 prüfen²⁸.

106. Das Vorverfahren eines Verletzungsverfahrens soll dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegenüber den Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen²⁹.

107. Eine Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens könnte daher die Natur und den Ablauf dieses Verfahrens verändern, da es sich unter diesen Umständen als noch schwieriger erweisen könnte, einen Verhandlungsprozess in Gang zu setzen und zu einem die gerügte Vertragsverletzung beendenden Einvernehmen zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat zu kommen, um so zu ermöglichen, dass das Unionsrecht beachtet und eine Klage vermieden wird³⁰.

108. Es kann daher vermutet werden, dass die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich beeinträchtigt würde³¹.

109. Der Gerichtshof hat ferner klargestellt, dass diese allgemeine Vermutung nicht die Möglichkeit ausschließt, darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt, oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht³². Jedoch trifft die entsprechende Beweispflicht die Rechtsmittelführerin³³, der sie im vorliegenden Fall offensichtlich nicht nachgekommen ist.

110. Es erscheint im vorliegenden Fall als durchaus sachgerecht, auf eine solche allgemeine Vermutung zurückzugreifen; denn schließlich handelt es sich vorliegend um ein – zugegebenermaßen bestimmte Besonderheiten aufweisendes – Verletzungsverfahren.

111. Im Licht aller dieser Erwägungen kann der Schluss gezogen werden, dass die Rechtsmittelführerin in der vorliegenden Rechtssache nicht nachgewiesen hat, dass ihr Rechtsschutzinteresse fortbesteht, nachdem die angeforderten und ursprünglich von der Kommission zurückgehaltenen Dokumente im Verfahren vor dem Gericht zur Verfügung gestellt wurden.

27 Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Urteil vom 14. November 2013, LPN/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Urteil vom 14. November 2013, LPN/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 63).

31 Urteil vom 14. November 2013, LPN/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 65).

32 Urteil vom 14. November 2013, LPN/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

33 Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 90).

112. Das Gericht hat hinsichtlich des ersten Rechtsmittelgrundes keinen Rechtsfehler begangen, als es davon ausgegangen ist, dass es unwahrscheinlich sei, dass sich der von der Rechtsmittelführerin geltend gemachte angebliche Rechtsverstoß in Zukunft wiederholen könnte, und dass es im Rahmen dieser Prüfung um die Frage gehe, ob künftig eine Situation wie die eintreten könnte, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei.

113. Aufgrund der Art des Vertragsverletzungsverfahrens, in dessen Rahmen der Zugang zu Dokumenten beantragt wurde, der Art der beantragten Dokumente und der Person der Antragstellerin sowie der Materie, die Gegenstand des Verfahrens ist, kann die vom Gerichtshof in der Rechtssache C-57/16 P für einen Ausnahmefall entwickelte Lösung nicht zur Anwendung kommen.

114. Somit bleibt die im Urteil C-57/16 P bestätigte allgemeine Lösung anwendbar, wonach das Gericht, wenn keine besonderen Voraussetzungen vorliegen, das Verfahren in der Hauptsache für erledigt erklären kann, wenn in gerichtlichen Verfahren, die das Recht auf Zugang zu Dokumenten betreffen, diese Dokumente im Lauf dieses Verfahrens zur Verfügung gestellt werden und die Partei kein spezifisches Interesse nachweist, das die Fortsetzung dieses Verfahrens rechtfertigen könnte.

115. Im vorliegenden Rechtsstreit gibt es nämlich keine spezifischen Gründe, die zu der Annahme führen, dass „diese Vermutung in Zukunft gerade auch [der Rechtsmittelführerin] entgegengehalten wird“, anders als dies im Hinblick auf die Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-57/16 P der Fall war, die eine ohne Gewinnerzielungsabsicht im Bereich des Umweltschutzes tätige Organisation darstellt und zu deren Aufgaben es gehört, sich um mehr Transparenz und Legitimität des Gesetzgebungsverfahrens der Union in Umweltangelegenheiten zu bemühen. Nach der Formulierung des Gerichtshofs ist es also wahrscheinlich, dass diese zukünftig erneut Zugang zu ähnlichen Dokumenten wie den streitigen beantragen wird³⁴. Dieselbe Feststellung kann aber nicht in Bezug auf die Rechtsmittelführerin in der vorliegenden Rechtssache gelten, da diese nicht nachgewiesen hat, dass sie ein spezifisches Interesse an der Nichtigerklärung der streitigen Beschlüsse hat, da, wie aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, die Fortsetzung des Verfahrens im Unterschied zur Rechtssache C-57/16 P zu keinem konkreten zusätzlichen Vorteil hätte führen können.

V. Ergebnis

116. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

³⁴ Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 54).